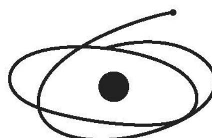
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXVII nº 105-108 1974



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano XXVII nº 105-108 1984

ARTIGOS

DOCUMENTOS:

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 GRUPO B-213
RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

Brasileiro de Relações Internacionais, sob a orientação de seu Conselho Curador, não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. As opiniões expressas nos estudos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Diretor:

CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretária:

ENEIDA NOGUEIRA RIGUEIRA

Supervisão Gráfica e Revisão:

DANIEL LEITE

Direção e Administração:

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 – Grupo B - 213 – TEL.: 551 - 0598
22250 – Rio de Janeiro – RJ – BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXVII 1984 105-108

SUMÁRIO

1. SAN THIAGO –
FORMULADOR DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE

Renato Archer

I – Política Externa e Nação

A Nação – Sociedade estável historicamente formada, tem em seu patrimônio comum, língua, cultura, vida econômica e território. Sua expressão física é a fixação das fronteiras, sua organização social é estabelecida na formação do Estado. Mas, a soberania é explicitada na sua política externa. Não será impróprio afirmar que a política externa é inerente à existência da Nação soberana. Sem política externa definida, em função de seus interesses específicos, a Nação está incompleta. A política externa é a expressão formal da soberania nacional.

As nações líderes da atualidade construiram seu desenvolvimento por caminhos opostos, mas valendo-se ambas do isolamento político e econômico. O caminho percorrido por *nós foi outro. A Nação brasileira formou-se historicamente sob a égide de nações hegemôni*cas e a tradição foi sempre a do alinhamento automático, com esporádicas exceções, quando os imperativos supremos do interesse nacional impuseram afirmações que formam o acervo histórico inalienável de nossa tradição diplomática.

Na medida em que as aspirações nacionais se tornam mais definidas, as exigências de política externa se fazem cada vez mais presente. Com a Revolução de 30, entre as tentativas de se estabelecerem rumos para o desenvolvimento nacional, procedeu-se à reforma do Itamarati e à criação dos cursos de formação de diplomatas. A consciência de soberania nacional conduziu à estruturação de um instrumento de política externa.

Com o surto desenvolvimentista do após-guerra e a industrialização acelerada dos anos 50, as necessidades decorrentes das exigências criadas pelos interesses nacionais se fizeram sentir através de manifestações de política externa como os esforços do Presidente Juscelino em torno da chamada operação Pan-Americana.

Mas, éramos ainda muito débeis. Nossa marca era o apoio incondicional ao colonialismo português, em nome de uma vaga comunidade luso-brasileira que atendia a interesses

unilaterais; e a irrestrita identificação com os interesses do chamado mundo ocidental nas votações da ONU, com um percentual de concordância maior do que a conferida pelos países socialistas para com a URSS.

Ao se concluir o período Kubitschek, as crescentes e contínuas exigências do interesse nacional se traduziram em ações de que são exemplo as iniciativas, mesmo que intuitivas e desordenadas, do então Presidente Jânio Quadros, como por exemplo:

- Participação brasileira na criação da ALALC;
- Missão João Dantas aos mercados do Leste Europeu;
- Posição em relação a Cuba;
- Reatamento de relações com países socialistas.

II — Advento de San Thiago

Em meio à crise política desencadeada com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, foi destacada e significativa a participação de San Thiago Dantas nas negociações que levaram a posse de João Goulart. Com longa experiência em várias conferências internacionais, recém designado chefe da missão permanente do Brasil na ONU, assumiu o Ministério das Relações Exteriores do Gabinete Tancredo Neves.

Racionalista por definição, San Thiago tinha por método promover debates como instrumento de sistematização dos mais diversos assuntos e problemas alvo de seu interesse. Sua primeira providência foi convocar um seminário no qual se discutissem e identificassem quais os interesses nacionais e as necessidades de ação no cenário mundial de então.

É bom narrar aqui, porque é pouco sabido que daquela reunião da Casa das Pedras, na Gávea Pequena, nasceu a Política Externa Independente, como a designou o próprio San Thiago.

Não se tem notícia da realização de um outro debate de tão amplo leque de interesses internacionais brasileiros pelos responsáveis na definição e execução da política externa brasileira.

Pela primeira vez, examinava-se como definir uma posição da chancelaria brasileira, via-a-vis, a cada problema do quadro internacional de então, sem outra consideração que os interesses nacionais, independente de vinculação prévia a nações ou blocos.

Durante uma semana, focalizaram-se os diversos temas, desde o bloqueio de Berlim às relações com a Argentina. Já então, estabelecia-se que consultava aos interesses do Brasil participar ativamente dos debates que visavam conduzir ao relaxamento das tensões mundiais.

Foram convocados diplomatas e especialistas nos vários assuntos, desde o próprio Itamarati até o embaixador americano, quando se discutiu como definir o limite das reformas de base previstas na Aliança para o Progresso. Com a presença do ex-embaixador em Havana, Vasco Leitão da Cunha, chegou-se à conclusão de que ao Brasil caberia defender para Cuba um estatuto equivalente ao vigente para a Finlândia, cunhando-se então a expressão "finlandização" de Cuba, hoje freqüente em publicações especializadas, sem referência à origem.

Ao fim da reunião, tinha-se um painel que instruia e permitia estabelecer opções sobre cada um dos aspectos das relações internacionais que pudessem afetar os interesses nacionais direta ou indiretamente.

III — Bases e Diretrizes da P.E.I.

Limitar-me-ei a ilustrar, com a narrativa de alguns fatos, uma leitura de San Thiago Dantas. Vamos dar a palavra ao próprio San Thiago. Nada melhor.

Ao prefaciar seu livro sobre a política externa independente, diz de seus antecedentes:

"A política exterior independente, que encontrei iniciada no Itamarati e procurei desenvolver e sistematizar, não foi concebida como doutrina ou projetada como plano antes

de ser vertida para a realidade. Os fatos precederam às idéias. As atitudes depois de assumidas em face de situações concretas que se depararam à Chancelaria, patentearam uma coerência interna, que permitiu a sua unificação em torno de um pensamento central de governo.

Não quer isso dizer que a sua elaboração tenha sido empírica ou casual. Na origem de cada atitude, na fixação de cada linha de conduta, estava presente uma constante: a consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira[1] ao desenvolvimento e à emancipação econômica e[2] à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.

"Esse foi, desde o primeiro instante, o princípio gerador da política externa e a razão determinante de sua unidade. Passados alguns meses, em que episódios dramáticos puseram à prova a coerência e a resistência da Chancelaria, o povo brasileiro se deu conta, e todos os países compreenderam, que o Brasil havia fixado uma posição internacional, e que essa posição não era arbitrária nem provisória, mas correspondia a interesses e aspirações permanentes da nacionalidade".

A partir destas premissas, vejamos como expõe San Thiago as diretrizes gerais por ele concebidas:

"Na política exterior independente devemos distinguir dois momentos lógicos: o do critério geral préformulado, que inspirou, em face dos fatos, a tomada de atitudes ~~e decisões~~; e o do sistema formado pela concatenação de todas estas, e pela sua redução a poseeriori a uma unidade inteligível.

"Creio que esse sistema — ainda hoje em pleno crescimento e em vista de enriquecer-se com novas experiências, que lhe serão acrescentadas na gestão do meu ilustre sucessor — ordenou-se em torno dos seguintes pontos:

A) contribuição e preservação da paz, através da prática da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo;

B) reafirmação e fortalecimento dos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos;

C) ampliação do mercado externo brasileiro mediante o desarmamento tarifário da América Latina e a intensificação das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas;

D) apoio à emancipação dos territórios não autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua sujeição à metrópole.

"Acredito que a esses quatro pontos se deva acrescentar um quinto, que não chegou a alcançar expressão plena nos meses de minha gestão, mas que se materializou no convênio assinado com os Estados Unidos para auxílio econômico ao desenvolvimento do nordeste brasileiro. Refiro-me à política de autoformulação dos planos de desenvolvimento econômico e de prestação e aceitação de ajuda internacional".

O programa de Governo do então Presidente do Conselho de Ministros, Dr. Tancredo Neves, enviado à Câmara dos Deputados, assim justifica as diretrizes de sua política externa:

"A definição de um programa de política exterior deve corresponder simultaneamente a uma *preocupação de continuidade* e a uma formulação de objetivos imediatos.

"Não só neste, mas em qualquer outro regime, a *continuidade* é requisito indispensável a toda política exterior — pois se em relação aos problemas administrativos do país são menores os inconvenientes resultantes da rápida liquidação de uma experiência ou da mudança de um rumo adotado — em relação à política exterior é essencial que a projeção da conduta do estado no seio da sociedade internacional revele um alto grau de estabilidade e assegure crédito aos compromissos assumidos.

"Deixando de lado a evolução anterior, podemos dizer que a posição internacional do nosso país, de que depende a nossa orientação em face das questões concretas que se nos deparam, tem evoluído constantemente para uma atitude de independência em relação a

blocos político-militares, que não pode ser confundida com outras atitudes comumente designadas como neutralismo ou terceira posição, e que não nos desvincula dos princípios democrático e cristão, nos quais foi moldada a nossa formação política.

"Essa posição de independência permite que procuremos, diante de cada problema ou questão internacional, a linha de conduta mais consentânea como os objetivos a que visamos sem a prévia vinculação a blocos de nações ou compromissos regionais contidos na carta da OEA e no Tratado do Rio de Janeiro, e também sem prevenção sistemática em relação a quaisquer outras, de formação política ou ideológica diferente".

Se antes, a realidade dos interesses nacionais nos impunha corretas e corajosas decisões táticas, patrimônio histórico cuja indispensável capitalização é indiscutível — a partir de San Thiago Dantas, a Nação passou a contar com uma adequada estratégia de política externa, que os fatos históricos se encarregam de confirmar.

IV — A Riqueza da Prática

Foi muito rica de fatos, a prática da Política Externa Independente, naqueles poucos meses sob a gestão de San Thiago Dantas no Ministério das Relações Exteriores.

Cabe destacar, cronologicamente, os mais marcantes:

— *Reatamento com a URSS* — Uma vez tomada a decisão, é digna de registro a singeleza do ato de troca de notas entre os ministros dos dois países, com a presença dos Presidentes das Comissões das Relações Exteriores das duas Casas do Congresso, tão bem assinalada pelo então Deputado Raimundo Padilha, em intervenção na Câmara. A defesa dessa decisão feita em exposição de San Thiago também na Câmara dos Deputados é modelo de clareza na definição do que constitui a identificação dos interesses nacionais nas relações com as demais nações.

— *Punta del Este* — Concovada pela Colômbia, realizou-se em fins de janeiro de 1962, em Punta del Este, a Reunião de Consulta do Tratado Rio de Janeiro, para discutir a aplicação de sanções diplomáticas, econômicas e militares a Cuba.

Desde o início, o Brasil se posicionou pelo direito de autodeterminação e não intervenção nos assuntos internos, defendendo coerentemente o conceito de "finlandização" de Cuba. Nossa chancelaria considerou que a proposta colombiana implicava na violação da Carta do Rio de Janeiro, pois não se afigurava a agressão contra um dos membros do Tratado. A proposta brasileira foi a de "finlandização" de Cuba, com estatuto próprio, definida na exposição feita por San Thiago, no Itamarati, aos chefes de missão dos Estados americanos representados no Brasil em 12 de janeiro, dez dias antes do início da conferência.

Afirmava, ainda San Thiago, que após a crise institucional decorrente da renúncia do Presidente Jânio Quadros, eleito por maioria absoluta e que fizera das relações com Cuba um dos temas de sua campanha eleitoral, seria uma temeridade dividir a opinião pública nacional promovendo uma inversão da posição brasileira.

Por fim, na Conferência, o Brasil propôs, que se recomendasse a cada país adotar as sanções que julgasse de seu interesse específico. O Brasil foi voto vencido e se aprovou a expulsão de Cuba da OEA e o rompimento de relações diplomáticas com Cuba.

Ao receber, no aeroporto do Rio de Janeiro, o então Secretário de Estado e chefe da delegação norte-americana àquela Conferência, Dean Rusk, que regressava aos EUA, disse-me ele expressamente: "O Brasil foi o único país que chegou e saiu com a mesma posição".

— *Brasil e África* — Ao dar continuidade à orientação do governo Jânio Quadros de não mais acompanhar sistematicamente Portugal no problema da autonomia das chamadas províncias ultramarinas, o Brasil fundamenta na ONU sua posição sobre a questão de Angola.

— *Conferência de Desarmamento em 82* — Desta conferência participaram os países dos dois blocos (Leste Oeste) e mais oito países não alinhados escolhidos pelos representantes daqueles dois blocos. Num claro reconhecimento da posição de independência do Brasil,

fomos eleitos participantes da conferência pela unanimidade dos votos dos representantes dos dois blocos.

Os delegados dos Estados Unidos e Inglaterra — Dean Rusk e Lord Hume — solicitaram a San Thiago a mediação entre Portugal e suas colônias africanas, temendo que este conflito viesse a se tornar em novo foco de guerra fria.

— *UNCTAD* (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento) — A criação de uma entidade internacional que pudesse servir de forum aos debates sobre a reformulação das relações de comércio entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento e onde se relacionassem diretamente as relações comerciais como instrumento de desenvolvimento foi decorrente de iniciativa expressa de San Thiago Dantas. Esta ação teve início por ocasião da visita ao Brasil do Ministro das Relações Exteriores da Iugoslávia, Kocha Popovicht.

— *Visita do Presidente Goulart aos EUA* — O discurso do Presidente Goulart no Congresso norte-americano e as conversações com o Presidente Kennedy, procuraram definir uma posição sobre o capital estrangeiro no desenvolvimento nacional, equacionando um dos aspectos mais conflitantes das relações entre os dois países, preocupação básica de San Thiago.

Ao formular a Política Externa Independente, San Thiago não foi apenas o enunciador talentoso de brilhantes ou geniais idéias pessoais.

Ele pretendeu e conseguiu:

A) identificar os interesses permanentes da nacionalidade;

B) racionalizar a defesa desses interesses, definindo suas diretrizes;

C) sistematizar "os objetivos imediatos sob a ação da evolução histórica em que vivemos.

Esta a sua grandeza e o segredo de sua perenidade. Os fatos aí estão para demonstrar a sua validade — hoje mesmo —, como um rumo neste momento em que o Brasil retoma sua caminhada para um destino autônomo como Nação.

No decorrer de mais três lustros — menos do que durou o regime que se finda — estaremos às portas do Século XXI. Os jovens que ainda hoje não podem exercer o direito de cidadania através do voto estarão com pouco mais de trinta anos e abaixo dessa idade se contarão, possivelmente, mais de 70% da população nacional.

Que Nação será a desses jovens?

Para mim, que tive a honra de servir com San Thiago Dantas como seu Sub-Secretário de Relações Exteriores, é indiscutível que os postulados por ele deixados e os critérios de sua metodologia são instrumentos indispensáveis para concluir a sua construção desta Nação soberana.

V — Continuidade e Futuro

Um dos primeiros atos do Governo instaurado em 1964 foi o rompimento com Cuba. Assistimos à prisão de membros da delegação comercial chinesa e o envio de tropas para a intervenção militar na República Dominicana.

Para confirmar a justeza da afirmação de que, com recuos e desvios, os interesses nacionais permanentes prevalecem e terminam por se impor, temos a registrar que os conceitos fundamentais formulados por San Thiago Dantas se comprovam na citação apenas de alguns fatos:

— reatamento de relações diplomáticas e missões comerciais à China;
— primazia brasileira no reconhecimento da independência de Angola e Moçambique;
— declaração da caducidade do acordo militar Brasil-EUA;
— aproximação com a América Latina;
— laços comerciais efetivos com a África;
— diversificação geográfica do comércio externo.

Cabe assinalar, que nunca na história brasileira tantas missões ao exterior foram chefiadas pessoalmente, como agora, pelo Chefe de Estado.

Ao formular a Política Externa Independente, San Tiago não foi apenas o enunciador talentoso de brilhantes ou geniais idéias pessoais.

Ele pretendeu e conseguiu:

A) identificar os interesses permanentes da nacionalidade;

B) racionalizar a defesa desses interesses, definindo suas diretrizes;

C) sistematizar "os objetivos imediatos sob a ação da evolução histórica em que vivemos."

Esta a sua grandeza e o segredo de sua perenidade. Os fatos aí estão para demonstrar a sua validade — hoje mesmo —, como um rumo neste momento em que o Brasil retoma sua caminhada para um destino autônomo como Nação.

No decorrer de mais três lustros — menos do que durou o regime fue se finda — estaremos às portas do Século XXI. Os jovens que ainda hoje não podem exercer o direito de cidadania através do voto estarão com pouco mais de trinta anos e abaixo dessa idade se contarão, possivelmente, mais de 70% de população nacional.

Que Nação será a desses jovens?

Para mim, que tive a honra de esrvir com San Thiago Dantas como seu Sub-Secretário de Relações Exteriores, é indiscutível que os postulados por ele deixados e os critérios de sua metodologia são instrumentos indispensáveis para concluir a sua construção desta Nação soberana.

2. BRASIL: INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE UMA POTÊNCIA MÉDIA

Geraldo Lesbat Cavagnari Filho*

1

Do discurso oficial infere-se que o problema da paz e da guerra, para a diplomacia brasileira, está relacionado com os problemas de segurança entre o Leste e o Oeste, que dominam as relações internacionais desde a Segunda Guerra Mundial, e com os problemas econômicos e sociais entre o Norte e o Sul, que tornam visível o conflito entre as sociedades avançadas e as sociedades subdesenvolvidas. Embora identifique a existência de efeitos condicionantes recíprocos entre os dois conflitos, a preocupação diplomática é com a transferência para as regiões subdesenvolvidas das tensões geradas pela confrontação entre as superpotências, que venham a obrigar o alinhamento dos países do Terceiro Mundo em esquemas rígidos de poder. Teme-se, sobretudo, o esvaziamento de toda a insurgência coletiva desses países em face das relações de poder dominantes, comprometendo todos os esforços reivindicatórios por uma nova ordem econômica internacional.

Os países subdesenvolvidos reagem ao atual sistema econômico internacional porque os submete a uma forma de divisão internacional do trabalho que os condena indefinidamente à misérie. A desconfiança do Terceiro Mundo diante dos países desenvolvidos deriva, em parte, da utilização do referido sistema pelas democracias industriais em proveito próprio. Essa situação impede que iniciativas mediadas à revelia desses países institucionalizem formas de articulação de interesses capazes de subverter as relações de poder dominantes. Para os subdesenvolvidos, a superação dessa situação indesejável contribuirá tanto para estabilizar a economia internacional (já que a crise mundial é do próprio sistema) como para reduzir a eclosão de conflitos locais e regionais no Terceiro Mundo, que só fazem agravar o conflito Leste-Oeste. Obviamente, o entendimento entre as partes interessadas para a solução do problema,

---

* Coronel, Estado Maior do Exercito. O texto foi originalmente apresentado no seminário "Militares, Estado e Sociedade no Brasil" da Universidade de Campinas (março, 1984).

que mantém metade da população mundial confinada no subdesenvolvimento e 20% dessa mesma população vivendo em nível de pobreza absoluta, só poderá efetivar-se quando forem definidas as formas de cooperação, de modo que as vantagens sejam recíprocas.

Em face de tal realidade, o discurso diplomático é explícito quanto às intenções da política externa brasileira, quando rejeita o *status* de potência hegemônica como condição para fortalecer a presença internacional do Brasil, a fim de não reproduzir em outro nível as relações que hoje estão sendo condenadas pelos países subdesenvolvidos. O significado ético dessa rejeição, que se traduz pelos esforços feitos no sentido de se estimular a cooperação e de se privilegiar a metodologia da solução pacífica dos conflitos, não é invalidado pela busca insistente de melhores opções na variedade dos relacionamentos, nem pela prudência revelada pela diplomacia brasileira em evitar compromissos absolutos e riscos desnecessários. É verdade que tal rejeição tem também um significado estratégico: o exercício ostensivo da plena capacidade política poderá despertar resistências desnecessárias capazes de comprometer projetos futuros.

2

Qualquer abordagem político-estratégica que se faça da realidade mundial terá como referência principal o conflito Leste-Oeste. A bipolaridade ainda é efetiva no plano militar: por enquanto, os EUA e a URSS são os únicos países capazes de projetar sua força militar em qualquer parte do globo[1]. Essa capacidade concreta das duas superpotências conforma a natureza de suas relações bilaterais (quase sempre ameaçadas por crises), assim como condiciona todo o quadro das relações internacionais, sob uma perspectiva de poder, na busca da hegemonia mundial. Apesar da existência de uma paridade em termos de capacidade nuclear, que ultrapassa o limite máximo de destruição tolerável pelas superpotências, há um diferencial de poder favorável aos EUA e aos seus principais aliados (Japão, Alemanha Ocidental, França e Inglaterra) que lhes permitirá, teoricamente, levarem vantagem numa corrida armamentista por possuirem maior fôlego econômico e maior capacidade científico-tecnológica que o bloco soviético.

Observa-se que os EUA, atualmente, estão procurando romper o equilíbrio estratégico global, a fim de tirar vantagem de tal realidade de poder. A corrida armamentista, nesse caso, é o principal instrumento para enfraquecer o bloco soviético, que se verá obrigado a responder a essa ameaça militar com o aumento correspondente no desenvolvimento de novos sistemas de armas, até que este atinja níveis comparáveis com o dos EUA. Mas, como numa guerra nuclear não se terá controle sobre o desfecho[2], só resta aos EUA, a fim de alcançar a hegemonia pela imobilização da União Soviética, desenvolver a capacidade a anular a eficácia do ataque nuclear inimigo, mediante a destruição dos mísseis sociéticos durante sua trajetória entre a base de lançamento e o alvo. Essa intenção está explícita na percepção estratégica norte-americana que só admite deter a URSS através da manutenção de uma absoluta superioridade militar em nível de sistema central estratégico, enquanto tenta impedir por todas as formas possíveis novos avanços estratégicos soviéticos.

É forçoso reconhecer que o expansionismo soviético não se deterá em face de uma corrida armamentista desenfreada, deliberadamente provocada para levar a URSS ao colapso econômico[3]. A União Soviética está disposta a usar seu poderio militar para expandir sua influência, onde surgir oportunidade para tal, movendo-se quando há vazios estratégicos; ou para restabelecê-la, quando sofre uma pressão muito forte num campo que considera dependente de seus interesses estratégicos, como foi o caso da Hungria, Tcheco-Eslováquia, Polônia e Afeganistão. Sua manobra estratégica vem sendo conduzida com o propósito de neutralizar a Europa Ocidental, aumentar a influência e obter o controle soviéticos no Golfo Pérsico, completar o cerco da China e criar dificuldades para os EUA, na América Central e Caribe e na África Austral. Há uma certa dose de prudência na conduta soviética ao tentar levar os

EUA à capitulação sem violar seu sistema central estratégico, desde que essa superpotência não provoque unilateralmente o rompimento do equilíbrio estratégico global (isto é, o equilíbrio entre os dois sistemas centrais estratégicos) que venha a ameaçá-la decisivamente.

A fim de afastar o perigo imediato de uma confrontação geral, o conflito vem sendo conduzido pelas duas superpotências nas áreas externas ao teatro principal (Europa), isto é, no Terceiro Mundo, onde os aspectos políticos são mais relevantes que os militares. Como as crises vêm ocorrendo nessas áreas (aliás, desde o término da Segunda Guerra Mundial), o envolvimento dos países subdesenvolvidos nos sistemas de segurança das duas superpotências passou a ser agressivamente estimulado. Um dos métodos utilizados é o tráfico intenso do comércio de armas, cujos principais provedores (EUA, URSS, França, Inglaterra e Alemanha Ocidental) controlam cerca de 95% das vendas feitas ao Terceiro Mundo. Os países subdesenvolvidos consomem mais de 30% da produção bélica mundial, desperdiçando recursos já escassos para projetos sociais prioritários. A maioria desses países não tem necessidade desse armamento, pois inexistem ameaças militares concretas às suas soberanias que justifiquem o desenvolvimento de um programa armamentista. Para as grandes potências, é um método eficaz para o exercício de influências, além de gerar recursos excedentes para serem investidos nos respectivos programas de desenvolvimento científico-tecnológico. Mais inquietante, acima de tudo, é a participação crescente do Terceiro Mundo na corrida armamentista provocada pelas superpotências.

Tal realidade explica, em parte, porque os países subdesenvolvidos não vêm obtendo sucesso no seu propósito de modificar a atual ordem econômica internacional, pressionando apenas as democracias industriais. A alteração proposta, além de não garantir a aplicação correta dos recursos no atendimento às necessidades básicas das populações carentes, visa tão-somente umatransferência de benefícios sem compromissos políticos em contrapartida, especialmente aqueles que envolvem responsabilidades estratégicas. Obviamente, os países desenvolvidos, em particular os EUA, não estão dispostos a operar a redistribuição da riqueza em escala mundial, comprometendo ou subvertendo as atuais relações de poder, sem a garantia deque os avanços estratégicos soviéticos serão efetivamente detidos e o Terceiro Mundo passará a ser confiável no quadro do conflito Leste-Oeste.

3

Os EUA vêm-se esforçando no sentido de induzir o Brasil a participar do sistema de segurança de contenção do expansionismo soviético. O desejável para aquele país seria obter essa participação em duas áreas estratégicas, América Central e Caribe e Atlântico Sul. No que diz respeito à primeira área, a diplomacia brasileira repele a solução pelo caminho da força, que tem sido historicamente usual na região, variando apenas os modos da intervenção militar norte-americana; prefere manter uma atitude moderada na região, centrada na busca de saídas políticas para os problemas locais. Para o Brasil, a preocupação não reside na desestabilização da área, mas na projeção dessa instabilidade sobre a parte setentrional do continente sul-americano, que venha a deteriorar estruturas políticas e sócio-econômicas já precárias.

A divergência básica entre os dois países, em termos de percepção estratégica, diz respeito à solução adequada ao problema da segurança do Atlântico Sul. Tanto o Brasil quanto os EUA têm interesses comuns nessa rota marítima, embora reconheçam que esse problema é um subproduto do problema político da África Austral (que ainda não é, necessariamente, um problema militar) e uma possível extensão da provável área de confrontação entre as superpotências — o Índico. Aos EUA interessa integrar o Atlântico Sul, desde já, no seu dispositivo estratégico, enquanto que o Brasil quer mantê-lo, o tempo que for possível, como zona desmilitarizada. De imediato é provável que os EUA não tentarão impor ao Brasil a formação de um pacto militar para defender o Atlântico Sul, aguardarão que o Brasil tome

plena consciência de seus próprios interesses estratégicos na área. Por enquanto, a diplomacia brasileira está convencida de que os interesses estratégicos brasileiros limitam-se à América do Sul, onde a presença diplomática se completa como presença estratégica. Reconhecendo que o País tem reduzida capacidade militar em relação à amplitude de seus interesses internacionais, com escassas possibilidades de influir no cenário mundial pela força, a diplomacia brasileira é sensível, em termos de segurança, apenas àqueles acontecimentos políticos que possam afetar o equilíbrio sul-americano de poder.

De modo geral, a oposição sistemática de alguns segmentos da sociedade civil à política externa brasileira, tendo como referência a conduta diplomática, consiste tanto em assinalar que o Brasil não está exercendo toda a capacidade política que possui, deixando de expandir sua influência no quadro de uma aliança de interesses concretos, quanto em questionar a perspectiva que localiza o Brasil no Terceiro Mundo, cuja existência não resiste a uma abordagem conceitual[4]. Os dois ângulos da crítica têm o mesmo significado: os interesses brasileiros estão nas democracias industriais e, por razões óbvias, na América Latina, isto é, o interesse nacional está onde estão os interesses que poderão garantir a superação da crise interna, a retomada do crescimento econômico nacional. Sob o ponto de vista econômico a crítica procede, mas sob o enfoque de um envolvimento mais amplo, sobretudo político-estratégico, é querer precipitar uma decisão que poderá agravar as relações de dependência entre o Brasil e os países desenvolvidos, particularmente os EUA. Isto é, o País não tem excedente de poder para se converter em ator essencial de um sistema de segurança que o obrigue a aceitar responsabilidades concretas numa área em crise.

Na mesma linha de raciocínio, à aparente visão generosa da diplomacia brasileira opõe-se o triunfalismo do discurso geopolítico, preocupado em demonstrar que o Brasil até o final do século será uma grande potência, alinhada ao lado do Japão, da Alemanha Ocidental, da França e da Inglaterra. Em tese, a maioria dos esquemas geopolíticos projeta uma pretensa hegemonia brasileira na América do Sul e superestima a participação atual do Brasil no processo decisório mundial, tomando como referência seu perfil de potência média, posicionada no último terço das dez maiores potências mundiais. Essa avaliação decorre da metodologia utilizada pela geopolítica, que consiste na abordagem dos fatores geográficos (em resumo, o espaço e a posição) organizados em torno de determinados indicadores absolutos (isto é, o tamanho do PNB, a extensão territorial, os recursos naturais e a população), não levando em consideração o aspecto qualitativo desses indicadores, o grau de segurança desejável para a sociedade civil e a capacidade real do País na organização das relações de poder mundiais.

O equívoco do discurso geopolítico é tanto de ordem conceitual quanto de ordem metodológica. Esse discurso não é científico, mas uma simplificação racional da realidade vinculada a um propósito específico e concreto. A geopolítica não possui um corpo sistematizado e comprovado de leis gerais e universais, embora se proponha a servir de marco teórico para a política externa. A realidade vem brincando com as avaliações geopolíticas: o crescimento brasileiro nos últimos anos registrou considerável progresso em relação aos países subdesenvolvidos, mas não conseguiu diminuir a diferença em relação às democracias industriais. O PNB brasileiro corresponde, aproximadamente, a 8% do PNB dos EUA e a 50% do PNB da Inglaterra, respectivamente, a primeira e a última grande potência. A renda *per capita* do Brasil não ultrapassa 1/5 do valor da renda *per capita* da média dos países desenvolvidos. No campo da pesquisa científica e do desenvolvimento tecnológico, o investimento brasileiro (cerca de 0,7% do PNB) corresponde a 2% do investimento norte-americano e a 15% do investimento britânico. Assim, a visão diplomática sobre a realidade brasileira é mais sensata do que o discurso geopolítico, quando reconhece a existência de problemas internos típicos do subdesenvolvimento (concentração da renda e grandes deficiências em saúde, alimentação, habitação e educação) e de uma situação de dependência no sistema econômico internacional (importador de capital e tecnologia).

4

Teoricamente, os limites do cenário estratégico de uma unidade política coincidem com os limites do seu cenário diplomático (o que, na prática, é verdadeiro para as superpotências). No entanto, as relações internacionais são determinadas pelas relações de poder entre os Estados, cuja estrutura de interação é hierárquica. Assim como as relações de poder definem a conduta e os interesses das unidades políticas no sistema internacional, a posição que uma delas ocupa na hierarquia de poder traduz-se em capacidade para impor sua vontade às demais, tendo em vista a promoção e a garantia dos seus interesses. Portanto, o alcance da ação estratégica é a projeção dessa capacidade que, em regra, não responde às necessidades da diplomacia. Isto é, a presença diplomática não se completa como presença estratégica, já que parte das relações diplomáticas se desenvolve sem o respaldo da força. Nesse caso, tem-se uma contração do espaço onde decorrem as ações estratégicas, que envolvem a possibilidade de emprego da violência para alcançar os fins estabelecidos pela política.

Cabe à estratégia a função de solucionar conflitos que, mesmo em termos de possibilidade, implicam o emprego violento do poder (não necessariamente o emprego da força militar)[5]. Como método da política, a estratégia sempre projeta a possibilidade de emprego violento do poder, visando à obtenção de vantagens em determinada relação de poder. Essa possibilidade resulta da capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade à outra, na mesma relação e num espaço específico (seu cenário estratégico). Isto não quer dizer que um país abdique da promoção de interesses estratégicos além do alcance de tal capacidade, cuja garantia venha a depender somente do esforço diplomático. Admitindo-se que a existência de interesse estratégico não pressupõe a existência de capacidade estratégica para promovê-lo ou garanti-lo, cabe à ação diplomática ajustá-lo adequadamente num quadro de conflito contínuo e de ameaça de guerra.

Vários são os fatores que concorrem na avaliação da capacidade estratégica de um país, mas são o nível da pesquisa científica e do desenvolvimento tecnológico e a qualidade da força militar que exprimem, em essência, o grau dessa capacidade e projetam uma unidade política na escala de poder mundial. Aliás, é o domínio da tecnologia que sustenta a prosperidade econômica, desenvolve a influência política e projeta a força militar. A continentalidade, o acesso aos mares e a população são complementos necessários para se definir a vocação de uma unidade política para desempenhar o papel de grande potência. No entanto, sem o domínio da tecnologia e sem a posse de uma força militar moderna, nenhum país estará apto para se realizar como grande potência.

Os países subdesenvolvidos, que representam mais de 70% da população mundial, detêm *apenas 5% de todo o esforço mundial no campo da pesquisa científica e do desenvolvimento* tecnológico. Este percentual revela um desequilíbrio alarmante que se está agravando, beneficiando os países que já dispõem de uma ampla infra-estrutura de pesquisa. Nos setores de ponta, de tecnologia mais avançada, mais sofisticada, o desenvolvimento é tão acelerado que os países subdesenvolvidos estão atingindo a maturidade, na aplicação tecnológica industrial, com base numa tecnologia ultrapassada. A modernização industrial desses países vem-se realizando através da importação e, em alguns casos, da transferência de tecnologias geradas no exterior, com reduzido investimento na capacitação científico-tecnológica autônoma. O que esses países, em sua quase totalidade, vêm fazendo é reproduzir tecnologias importadas, sem a preocupação de construir uma base de absorção capaz de evitar que o processo de reprodução se realize indefinidamente. Constata-se que todo o esforço no desenvolvimento de um processo de transferência da capacidade de produção de tecnologia tem redundado em transferência da capacidade de utilização tecnológica. O agravamento do desequilíbrio acentuar-se-á nos setores de ponta, considerados estrategicamente sensíveis pelas grandes potências, onde as restrições à transferência poderão vir a ser amplas e rigorosas.

É verdade que o Brasil avançou muito no campo científico-tecnológico em relação aos países subdesenvolvidos, mas os esforços que estão sendo feitos não vêm permitindo diminuir o hiato que o separa das grandes potências. Contrastando com essa realidade, é significativo o desenvolvimento da indústria bélica brasileira, cujo sucesso deve ser creditado à integração Estado-livre iniciativa, traduzida em continuidade na pesquisa e em competência no comércio exterior. Os clientes estão espalhados pela América Latina, África e pelo Oriente Médio, sendo atendidos com produtos bélicos de tecnologia de média sofisticação. No entanto, o resultado obtido quanto ao nível de tecnologia absorvido e ao volume de vendas no exterior, comparado com o dos grandes produtores mundiais, ainda é modesto. Embora ocupe a quinta ou sexta posição na produção mundial e possua a maior indústria bélica do Terceiro Mundo, o Brasil ainda não é grande fabricante mundial: as vendas totais, cerca de 2,5% do total das exportações brasileiras, correspondem a 2% das vendas totais norte-americanas e a 0,7% das vendas totais mundiais, aproximadamente. De qualquer modo, é uma indústria que exerce uma função educativa na pesquisa científica e no desenvolvimento tecnológico, contribuindo para reduzir a dependência tecnológica e militar do País.

5

Tomando-se como referência os ingredientes de poder utilizados pelo discurso geopolítico (extensão territorial, recursos naturais, população e tamanho do PNB) e os indicadores de qualidade relativos às necessidade básicas (saúde, alimentação, habitação e educação), à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico, à produção industrial e à força militar, o Brasil é uma potência média, cujo cenário estratégico está contido nos limites da América do Sul. A posição que ocupa na hierarquia de poder mundial, como primeiro país sul-americano, concede-lhe, por extensão, o *status* de maior potência regional. Sua atual capacidade estratégica tem o alcance suficiente para operar nesse cenário na defesa dos seus interesses vitais, mas não lhe confere o grau de autonomia desejável para desenvolver iniciativas estratégicas.

A limitação à autonomia estratégica do Brasil é conseqüência da hegemonia exercida pelos EUA, na América Latina, que praticamente lhe subtrai a vantagem de poder em relação aos países sul-americanos e lhe restringe o uso da força à defesa da integridade territorial e da soberania nacional, quando ameaçados. É uma imposição que resulta da integração de todo o espaço mundial nos esquemas de poder administrados pelas superpotências. Qualquer ação estratégica, que provoque abalos em determinado equilíbrio regional, refletirá nesses esquemas, daí não serem permitidas iniciativas estratégicas isoladas que os perturbem. Assim, o uso autônomo da força por uma potência regional se anula devido à sua incapacidade para subverter com êxito a relação de hegemonia imposta.

Tal imposição não configura uma situação definitiva, que condena o Brasil a um confinamento permanente, num espaço geopolítico contraído; ou que lhe retira toda possibilidade de desenvolver a autonomia desejável, no cenário estratégico das suas relações internacionais. O desenvolvimento progressivo da sua capacidade estratégica lhe permitirá, provavelmente a partir do início da próxima década, expandir seu cenário estratégico e sua autonomia regional em relação aos EUA. Essas vantagens não se traduzirão em hegemonia, mesmo na América do Sul. A partir do término da Segunda Guerra Mundial, o campo estratégico mundial unificou-se e cada cenário estratégico, onde se confrontam interesses localizados em busca de hegemonia regional, vinculou-se ao cenário mais amplo que envolve os interesses de uma das superpotências. Por conseguinte, as hegemonias regionais só se impõem por consentimento dessa superpotência, em sua área de influência. Ou melhor, nenhuma potência regional será bem sucedida em suas iniciativas estratégicas quando tomadas à revelia da superpotência considerada.

O raciocínio sobre a atual realidade de poder não se atém ao conhecimento daquela impossibilidade conjuntural, mas se estende à constatação de que o Brasil não tem capacidade suficiente para dirigir nem para influenciar o curso dos acontecimentos além de suas fronteiras, de acordo com os seus interesses. Nessa circunstância, qualquer manobra de expansão do atual cenário estratégico, que passe a abranger um espaço geopolítico mais amplo (por exemplo, a América do Sul, o Atlântico Sul e a África Austral), terá um custo elevado porque só ocorrerá se o Brasil assumir responsabilidades no esquema de poder administrado pelos EUA. Em conseqüência, a alternativa mais vantajosa continua sendo, por ora, aquela que privilegia a metodologia da cooperação (e nesse tipo de interação o mais competente será o beneficiado) e da solução pacífica dos conflitos, nas relações internacionais, e que procura resguardar a estabilidade continental e retardar, o tempo que for possível, a militarização do Atlântico Sul.

Notas

1. RAYMOND ARON, *Paz e Guerra entre as Nações*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979, p. 23. Esa proposição é mais adequada à compreensão do conflito mundial do que a formulada em torno dos centros autônomos de decisão, que juntamente com as duas superpotências organizam o núcleo principal das relações de poder mundiais. Em face da superioridade militar contrastante das superpotências em relação às demais grandes potências, a autonomia daqueles centros de decisão é determinada por essa vantagem, que imprime certa uniformidade nos respectivos comportamentos estratégicos. A famigerada "independência nuclear" da França, situada nesse contexto de poder, não se efetiva além da retórica da "grandeza": se a URSS quisesse entrar na França, e os EUA não se interessassem pelo assunto, essa "independência" permitiria, no máximo, destruir Kiev.
2. AMÍLCAR O. HERRERA, *A Grande Jornada*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, pp. 42-44. A atual concepção estratégica norte-americana opõe-se a essa asserção, aceitando a guerra nuclear total como um "risco calculado". Essa aceitação significa que ela pode ser ganha, desde que o sistema destrutivo remanescente tenha condições de garantir a continuação da estrutura de poder.
3. CORNELIUS CASTORIADIS, *Diante da Guerra*, v. 1, São Paulo: Editora Brasiliense, 1982, pp. 111-159. Na União Soviética há uma linha de demarcação qualitativa entre a produção militar e a produção civil, que remete a uma demarcação qualitativa em termos de recursos humanos, de organização da produção e de atitudes dos que estão envolvidos na produção. O interesse em estender a tecnologia militar ao resto da economia se choca com os problemas dos custos, privilegiando desse modo o setor militar. O complexo militar-industrial soviético abrange cerca de 10 milhões de pessoas, que representam maior produtividade e desfrutam de maiores privilégios do que a mão-de-obra empregada na produção civil. As empresas empenhadas na produção militar estão livres das interferências da burocracia do Estado e do Partido, produzindo segundo encomendas precisas com especificações estritas quanto à qualidade do produto. O sacrifício da economia soviética à sociedade militar permite a geração do excedente necessário ao desenvolvimento do programa armamentista. O desenvolvimento da economia não-militar, em termos de aumento da prosperidade e do bem-estar, além de comprometer a capacidade de enfrentar a corrida armamentista mundial, produzirá efeitos indesejáveis para o regime, podendo esgaçar o controle do Partido sobre a sociedade civil.
4. Não existem critérios capazes de precisar o conceito de Terceiro Mundo. Demarcar sua extensão é um exercício teórico desgastante. A linha do Equador, o estágio de desenvolvimento econômico ou a representatividade do sistema político, não se constituem, cada um de per si, traços definidores do referido conceito.
5. A redução do conceito de estratégia, considerando-a como a arte de empregar a força para alcançar os resultados estabelecidos pela política, é defendida pelos teóricos clássicos, KARL VON CLAUSEWITZ, *De la Guerra*, 2 ed., México: Editorial Diogenes, 1979, 3 v., B. H. LIDDELL HART, *As Grandes Guerras da História*, São Paulo: IBRASA, 1963, e RAYMOND ARON, *Paz e Guerra entre as Nações*, cit., e adotada pelos teóricos modernos, nas sociedades avançadas. Em oppsição a essa tendência, colocam-se as abordagens realizadas nos países subdesenvolvidos, atribuindo à estratégia a condição de método exclusivo e excludente para alcançar os objetivos de qualquer natureza fixados pela política. A origem dessa tendência reside em ERICH LUDENDORFF, passando pelos teóricos militares franceses da guerra revolucionária, e pousando nos esquemas teóricos de ANDRÉ BEAUFRE. O conceito de "estratégia total" suprimiu a distinção entre paz e guerra ("pois só a paz perfeita não seria guerra", como diz ARON) e inverteu a proposição de CLAUSEWITZ — "a guerra é a continuação da política por outros meios". Justificou-se sua adoção, pela maioria dos países do Terceiro Mundo, porque a luta contra o subdesenvolvimento passou a ser encarada como uma "guerra". Induziu, na maioria dos casos, à mobili-

zação indiscriminada de todos os setores da vida nacional, mas não tornou esses países mais prósperos nem mais livres.

6. Para CORNELIUS CASTORIADIS, *Diante da Guerra*, cit., p. 112, assim como um país industrialmente avançado sem indústria bélica pode, no espaço de alguns anos, implantar um formidável complexo militar-industrial, do mesmo modo um país que possua uma indústria dessa natureza poderá, no espaço de alguns anos, modernizar o conjunto de sua indústria.

3. A IGUALDADE JURÍDICA DOS ESTADOS NA DIPLOMACIA PARLAMENTAR

Raul Trejos *

Sob a égide das Nações Unidas temos visto nascer uma série de instituições e princípios que hoje em dia ninguém discute e que em 1945 eram tão somente uma quimera: o direito dos povos a melhores condições de vida e de usufruir de direitos civís e políticos reconhecidos e protegidos internacionalmente; a erradicação de todas as formas de discriminação seja por motivos raciais, de sexo ou fatores religiosos; a responsabilidade internacional no campo da cooperação e da solidariedade para solucionar os prementes problemas do desenvolvimento.

Tudo isto não foi feito da noite para o dia, não foi obra de uma pessoa ou de um país, mas sim o produto de um longo processo de diálogos e de negociação dentro dos diferentes foros do sistema das Nações Unidas, aplicando a técnica da diplomacia parlamentar.

A diplomacia parlamentar aplicada pelo sistema das Nações Unidas tem características especiais e sua base fundamental é o princípio da igualdade jurídica dos Estados.

Acabamos de mencionar aquí um princípio mui caro e familiar para nós latino-americanos baseado no qual os estadistas, juristas e diplomatas deste continente empreenderam grandes lutas nos foros internacionais até fazerem com que esse princípio fosse aceito pela comunidade internacional e pelo direito internacional; similar aos esforços feitos para o reconhecimento do princípio da não-intervenção. Basta recordar a intransigência latino-americana para fazer com que o princípio da não-intervenção e outros diretamente ligados (Drago-Calvo) fosse reconhecido como norma do direito interamericano, esforços que se remontam aos debates dentro da Comissão de Juristas nos anos vinte e que foram incorporados pela primeira vez num corpo jurídico ao votar-se a Convenção sobre Direitos e Deveres

---

(*) Diretor do Centro de Informações das Nações Unidas no Rio de Janeiro.

dos Estados na Sétima Conferência Interamericana de Montevidéo em 1933, e consagrados definitivamente no artigo 18 da Carta da Organização dos Estados Americanos.

A aplicação do princípio da igualdade jurídica permitiu e tornou possível as mudanças revolucionárias que se fizeram dentro das Nações Unidas a fim de adaptar a organização a um mundo em constante evolução e que é diametramente diferente do que era esse mundo quando 51 governos assinaram o compromisso de "preservar as gerações futuras do flagelo da guerra... E promover o progresso social e elevar o nível de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade". (Preâmbulo da Carta).

A igualdade jurídica dos Estados permite a participação de todos os países, grandes e pequenos nas deliberações e decisões das Nações Unidas; participação que não guarda relação nem depende do poder político, econômico ou militar do país. Pelo contrário, poderíamos dizer que hoje em dia o poder de decisão dos blocos de países nas Nações Unidas está em relação *inversa* ao poder econômico dos países que os integram. Para exemplificar, basta recordar que o Grupo dos 77 que têm o poder de voto de *121 em 158* países (76,38%) contribui para o orçamento da Organização com somente 10,17%.

A Organização da Unidas Africana (OAU) com um poder de voto de 52 em 158 (32,9%) contribui com 1,76% enquanto que os cinco membros permentente do Conselho de Segurança com um poder de voto de 5 em 158 (3,16%) contribuem com 53,86% aos gastos das Nações Unidas.

A absoluta igualdade jurídica e soberana dos Estados proclamada no Artigo 2 da Carta foi em nossa opinião a pedra angular que possibilitou às Nações Unidas serem o que hoje são, sendo esse princípio o principal responsável por todas as mudanças que se foram introduzindo ao longo dos 38 anos de trabalho, tanto em sua constituição como na composição de seus quadros e no campo de ação e prioridade de seus programas.

A igualdade jurídica fez possível que se acelerasse o programa de descolonização o qual serviu como um retro-alimentador do órgão supremo no campo de descolonização: a Assembléia Geral. Esta tornou-se cada vez mais representativa da realidade mundial, permitindo que alí se fizessem ouvir — cada dia com maior peso — as prioridades e desejos dos pequenos estados, os quais, curiosamente, devido a seu poder de decisão, se fortaleciam cada vez mais. Fez também possível a concentração dos esforços do sistema das Nações Unidas no campo da cooperação econômica e social e foi a responsável pela ênfase que a ONU dá na solução dos problemas do desenvolvimento que afetam a grande maioria de seus membros.

Estas mudanças radicais que se produzíram no Sistema não podem ser percebidos com a simples leitura da Carta das Nações Unidas. Pelo contrário, esta permanece quase sem modificação, a não ser quanto à composição dos órgãos principais a fim de fazer esses órgãos mais representativos e dar aos estados membros uma representação geográfica mais equitativa.

Porém, na prática, as mudanças existem e são de vulto. Com efeito, ter falado em 1945 de um programa global e uma estratégia mundial para o desenvolvimento teria soado como uma utopia. É que o desenvolvimento econômico não era considerado em 1945 como a meta mais importante da cooperação internacional. Basta recordar que o ante-projeto de Dumbarton Oaks inclusive nem considerava o estabelecimento de um Conselho Econômico e Social.

O clima que encontramos na Conferência de São Francisco no campo do desenvolvimento era, de um lado o grupo de países de economia de planificação centralizada que consideravam secundária a cooperação internacional no campo econômico para que se chegasse ao desenvolvimento dos países pobres, e não somente isto, mas também, pensavam que a ação internacional no campo do desenvolvimento poderia se prestar e servir de pretexto para interferências indevidas nas soberanias dos países menos desenvolvidos. (URSS queria que temas econômicos fosse uma das atividades do Conselho de Segurança).

A preocupação dos grandes países industrializados, de outro lado, estava concentrada na reconstrução da Europa e na restauração da economia mundial com salvaguardas para evitar que se repetisse uma depressão ou uma crise similar à dos anos vinte.

Os países em desenvolvimento (ou sub-desenvolvidos como eram conhecidos naquela época) já desde a Conferência de São Francisco, e ainda antes, como o demonstram as conferências para o estudo dos problemas do após guerra, se esforçavam para estabelecer uma maquinária efetiva para acelerar o desenvolvimento econômico através da assistência técnica e financeira e a adoção de políticas de comércio que viessem a favorecer sua industrialização e progresso econômico e social.

Os esforços destes últimos foram ajudados com o aumento do número de membros das Nações Unidas, resultado da política de descolonização. O processo de descolonização alterou totalmente o equilíbrio de poder dentro das Nações Unidas e veio dar um poder decisório muito grande aos países fracos, como já mencionamos antes, os quais começaram a insistir cada vez mais na necessidade de que toda a família de organismos internacionais desse prioridade aos problemas de desenvolvimento.

Porém seria injusto dar crédito unicamente aos países em desenvolvimento pelo interesse que a comunidade internacional vem prestando a seus problemas. Devemos admitir que houve também uma mudança de atitude por parte dos próprios países desenvolvidos, ajudados pela revolução nas comunicações, no transporte e na informação que deixou em evidência a interdependência entre todos os países do mundo, e veio apagar as diferenças entre as políticas domésticas e as internacionais.

Repetindo, uma das principais conseqüências diretas da aplicação do princípio da igualdade jurídica dos estados dentro da ONU tem sido pois, o processo de descolonização e aceleração da independência dos territórios sem governo próprio assim como a ênfase quanto aos problemas de desenvolvimento.

Agora vejamos quais tem sido os resultados: os resultados positivos são evidentes, importantes e valiosos. Porém também devemos reconhecer que a aplicação ou funcionamento do princípio da igualdade jurídica não deixou de trazer inconvenientes e problemas. Talvez devido à falta de tradição em como utilizar devidamente as técnicas da diplomacia parlamentar, tem aparecido o que alguns poderão considerar como suas limitações e que outros poderão qualificar como abusos ou utilização indevida da técnica parlamentar.

A Organização das Nações Unidas realiza indiscutivelmente uma função política. O Secretário-Geral Dag Hammarskjöld disse várias vezes que na ONU tudo é política. E isso é certo. E como parte dessa função política que desempenha a Organização, dentro da técnica parlamentar, tem aparecido e evoluído uma função que os internacionalistas tem dado o nome de "legitimação coletiva". Com isso se quer dizer que os órgãos políticos da ONU, principalmente a Assembléia Geral que é o mais representativo, tem sido utilizado para conseguir o apoio e aprovação por parte da comunidade internacional às pretensões, às políticas e aos comportamentos dos Estados. Os líderes políticos sempre têm procurado o selo de legitimidade para a posição política que (eles) patrocinam, tanto na esfera nacional como na internacional; buscam o endosso autorizado para suas teses e tratam, com igual afinco, que ós foros internacionais não apoiem as posições daqueles que atacam ou contradizem suas idéias.

Em nossos dias as organizações internacionais e as Nações Unidas, principalmente, vieram a ser consideradas, cada dia mais, como as entidades que tem em custódia esse selo de *aprovação ou desaprovação para os atos dos governos.*

Em uma época mais estável, essa função caberia, talvez com maior propriedade, a um órgão judiciário, a Corte Internacional de Justiça. Porém em nossos dias parece que se favorece mais o debate político do que o jurídico. O debate político não tem tão sérias conseqüências quanto o jurídico. Os diferendos entre os Estados que se debatem em um órgão político e não em Tribunal podem gerar um processo de negociação que não tem necessariamente que conduzir a uma acomodação de posições. E caso persistam as diferenças, tudo se resume a que se reconheça que se tem produzido um impasse, em cujo caso tudo se resume a pedir às partes que continuem negociando. Já em um órgão jurídico a situação é total-

mente diferente, pois uma fez que se aceita a via judicial se renuncia, automaticamente, ao *impasse*, pois sabe-se que tem forçosamente que vir a adjudicação para determinar a quem correspondem os direitos e a quem as obrigações no caso concreto.

Uma das funções das Nações Unidas é a de servir como um fôro político aonde todos os Estados Membros possam expressar seus pontos de vista, seus interesses e suas aspirações.

Toda a máquina da diplomacia parlamentar funciona tanto na Assembléia Geral como no Conselho de Segurança.

Merece ser apontado que quando alguma disputa séria é levada as Nações Unidas para ser debatida, seja no Conselho de Segurança seja na Assembléia Geral, os países não têm necessariamente em conta encontrar uma solução para esses conflitos através do diálogo político. O que se pretende em muitos casos é obter resoluções que sejam aprovadas e apoiadas pela maior quantidade possível de Estados Membros. É pois um jogo político, não um processo para a solução de controvérsias: busca-se oficializar a disputa, não necessariamente solucioná-la.

Uma decisão de um órgão político, entretanto, não resolve o conflito nem traz solução para a disputa.

É ademais necessário ser franco e aceitar uma dura realidade política, ou seja, que nem sempre as disputas são vistas pelas partes diretamente envolvidas na mesma como uma calamidade ou como alguma coisa terrível que deve ser evitada. A verdade é que as disputas não acontecem pura e simplesmente num passe de mágica e contra a vontade das partes. Pelo contrário, elas nascem e se desenvolvem muitas vezes porque uma das partes, ou ambas, buscam criar essa tensão ou esse conflito. Também devemos aceitar que quase nunca as partes estão dispostas ou interessadas em solucionar suas diferenças numa forma reciprocamente aceitável. Busca-se quase sempre a vitória e não a acomodação, já que esta implica contentar-se em obter uma parte, unicamente, das pretensões totais. E existe o perigo de que politicamente, no campo interno, seja julgado como uma "renúncia" às pretensões nacionais.

A natureza das disputas internacionais caracteriza-se por ser, em muitos casos impossível de uma solução em um momento determinado. Pretender que é possível obter a solução para uma disputa a qualquer momento é falso. Muitas vezes as disputas internacionais (em um determinado momento histórico) assumem as características de "zero-sum game" — situação na qual o ganho de uma das partes constitui a perda correspondente à outra.

Devemos pois aceitar que existem muitas disputas nas quais as partes não desejam encontrar acomodações e onde qualquer solução é senão impossível, sumamente difícil, em virtude dos interesses que estão em jogo.

Não devemos pois pensar em termos de solucionar os conflitos no momento em que eles ocorrem, porquanto isso muitas vezes é impossível; o que se deve tratar é de manter sempre os conflitos sob controle.

Hoje em dia se favorece a legitimação política ao invés da jurídica e se utilizam, cada vez mais, os órgãos políticos internacionais para conseguí-la, em lugar de utilizar os tribunais internacionais.

A legitimação coletiva é necessária: é bom que sejam as Nações Unidas que as exercitem e que os governos escolham esse órgão para declará-la. Acreditamos que a ONU é a que está melhor capacitada para decidir quais são os padrões de comportamento que devem seguir os Estados em suas relações internacionais e declarar qual é a opinião da comunidade internacional em um determinado assunto. Porém ela tem seus riscos e suas limitações.

A legitimação coletiva não pode ser utilizada como supletiva da adjudicação judicial ou qualquer outro meio de solução de controvérsias, pois sua função não pode nem deve ser essa. Pode ser usada como "declarativa" de qual é a opinião preponderante da comunidade internacional em casos específicos porém não deve ser pura e simplesmente uma forma de ganhar vitórias políticas. As diferenças entre Estados não se resolvem por meio de votos e não é função dos órgãos políticos dos organismos internacionais fazer declarações de vence-

dores e vencidos. A utilização da legitimação coletiva como substituto da negociação põe em perigo e torna mais difícil a solução de controvérsias entre os Estados já que faz mais rígidas as posições das partes em contenção.

É claro que um determinado Estado ou grupo de estados pode, em um caso concreto, obter o suficiente número de votos para que um organismo internacional endosse sua posição política em um caso determinado e, com isso dar, a impressão de que essa política é compartilhada pela comunidade internacional.

Porém o que é possível na política nem sempre é o mais apropriado e o mais conveniente. A utilização correta do voto da maioria é um dos aspectos mais difíceis de dominar na arte da política e um dos que impõe maior responsabilidade aos estadistas. Deve-se ter muita cautela em como se exercita e utiliza esse instrumento a fim de não desprestigiar a instituição do voto que é em sí a pedra angular do procedimento que garante a livre expressão da vontade dos eleitores para evitar dessa maneira que se ataque o exercício irrestrito do voto alegando-se que o voto sem restrições conduz, como se tem dito à ditadura das maiorias.

Dissemos no início que o poder de decisão dos blocos e grupos em que se dividem os Estados Membros da ONU por razões políticas, geográficas ou econômicas está em relação inversa ao poder econômico dos países que os integram.

Diante das críticas a essa desigualdade entre o poder político e o econômico no processo decisório, poderia pensar-se que uma solução poderia ser: pôr de lado a igualdade jurídica dos Estados e dar ao voto destes um valor ponderado, tomando como base para essa ponderação fatores que poderiam ser o território, população, poder econômico ou o montante da contribuição que cada país paga para financiar os gastos das organizações internacionais, copiando assim "mutatis mutandis" o critério adotado nos organismos financeiros e monetários do Sistema das Nações Unidas.

Fazendo abstração de se isso é viável jurídica e sobretudo politicamente, nas Nações Unidas nunca se tem discutido formalmente esse assunto.

O que se tem aparecido no seio das Nações Unidas é uma nova corrente que favorece a negociação, e mediante a qual, implicitamente, os Estados Membros se auto-impõem restrições ao exercício do direito do voto porém mantendo incólume o princípio da igualdade jurídica.

Tem nascido assim uma tendência, cada vez mais acentuada de utilizar nas tomadas de decisões dentro dos principais órgãos do sistema, o procedimento do consenso.

Assim, sem pôr limitações "de jure" ao direito de voto, os Estados tratam, cada vez com mais freqüência, de chegar a acordos por consenso. Este sistema vem sendo aplicado nas decisões-chaves. Os exemplos são cada vez em maior número e ilustram muito claramente essa tendência que é inegável e cada vez mais utilizada, sobretudo no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento: as negociações no seio da UNCTAD para o estabelecimento do Programa Integrado de Produtos Básicos e a Conferência para o Fundo Comum; as negociações dentro da Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional mais conhecidas como o Diálogo Norte-Sul, ou os Diálogos de Paris e suas subseqüentes negociações. Temos outro exemplo notável desta tendência de auto-limitação ao direito do voto no procedimento que foi adotado pela III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar onde se oficializou a prática do consenso para a tomada de decisões.

E não podemos deixar de mencionar como nas decisões do Conselho de Segurança, se recorre cada vez menos ao voto e em seu lugar se busca o consenso, que não significa unanimidade mas sim o denominador comum aceitável a todos os Estados.

Assim pois, as Nações Unidas por sí mesma está conseguindo manter o equilíbrio entre o poder político e o poder decisório a fim de evitar distorções que definitivamente poderia prejudicar a própria organização e que poderia dar pauta para que nascessem correntes de pensamentos que viessem pôr em dúvida a conveniência de aplicar irrestritivamente e sem limitações na diplomacia parlamentar o princípio da igualdade jurídica dos Estados.

Põe-se assim em evidência uma vez mais como as Nações Unidas podem resolver os problemas que vai enfrentando, alguns dos quais são problemas de crescimento.

Esta habilidade ímpar das Nações Unidas para adaptar-se a um mundo mutante é o que a tem permitido manter-se onde está e a ser cada dia, senão mais forte, pelo menos cada dia mais útil e utilizada pelos estadistas que tem a responsabilidade de conduzir as relações internacionais em uma época de perigos sem precedentes e de problemas tão complexos e de cuja solução talvez dependa a sobrevivência da humanidade.

4. O PODER MILITAR BRASILEIRO: UMA VISÃO DE SUAS PARTICULARIDADES

Mucio Piragibe Ribeiro de Bakker*

1. Alicerces conceituais

A guerra do Paraguai, ao promover a valorização do até então discreto Poder Militar brasileiro, deu início a um processo de revisão do papel das Forças Armadas no Brasil, que incluiu o ingresso da presença militar na política nacional, antes praticamente controlada pelas elites civis agrárias. Como reflexo desse processo, ainda no Império, Caxias e Ozório despontaram como importantes membros de origem militar dos particos Conservador e Liberal, tendo Caxias assumido em 1875 a Presidência do Conselho de Ministros, cumulativamente com o cargo de Ministro de Guerra.

A partir daquela época o Exército e a Marinha passaram a ter menos Ministros civis pertencentes ao partido no poder, ampliando-se a freqüência de Ministros oriundos de seus próprios quadros, os quais tendiam naturalmente a se sentirem mais representantes das Forças nos Governos do que delegados dos Governos (e agentes de execução de suas políticas) nas Forças, característica essa natural nos Ministros de origem civil[1]. A prática de Minstros militares nem sempre foi feliz; ela era, como ainda é, potencialmente útil tanto para o cultivo de perspectivas militares fechadas, carentes de entendimento e apoio da Nação a respeito da necessidade e do preparo do Poder Militar, como para o estímulo à influência extra-funcional[2].

Esse cultivo de perspectivas fechadas e estímulo à influência extra-funcional decorrem, em parte, do seguinte alicerce mental: os Ministros oriundos dos quadros de suas Forças não se consideram irrestrita e necessariamente ligados aos programas e mesmo aos pensamentos

---

* Contra-Almirante, ex-Diretor da Escola de Guerra Naval e ex-Secretário da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

políticos dos Governos de que são membros (para cuja elaboração eles só contribuem em regimes excepcionais, transitórios) e, tanto os Ministros como seus subordinados, costumam entender que autoridade ministerial, embora legalmente outorgada pelos Chefes dos Governos, é em boa medida fundamentada na hierarquia construída ao longo da carreira[3]. Evidentemente, um alicerce dessa natureza não é fator capaz de robustecer a integridade do complexo "Política-Poder Militar", mantendo-o firme em épocas difíceis.

Data também dos decênios imediatamente posteriores à guerra do Paraguai a idéia difundida mais no Exército do que na Marinha e até hoje não superada de pleno, de que os militares são dotados de patriotismo e dedicação à causa pública superiores aos dos civis. Essa idéia, a prática de Ministros "fardados", com as injunções esboçadas acima, a infeliz intenção excravocrata de usar o Exército na procura de escravos evadidos, o sentimento de que o Exército era um canal apto a prover expressão política para uma classe média incipiente, sem acesso fácil à elite política e outras causas também desagregadoras, estimularam a distinção entre civis e militares, já sensível mesmo antes da queda do Império (as "questões militares" comprovam essa assertiva) e da ascensão política do Exércico nos primeiros anos do novo regime.

Acrescente-se a tudo isso que o aperfeiçoamento da tecnologia bélica, acelerado pela maturidade da Revolução Industrial na segunda metade do Século XIX, exigia crescente participação das ciências exatas na formação dos militares, daí resultando, no Brasil, um afastamento intelectual entre a formação dos oficiais e a das lideranças civis, naquela época essencialmente humanísticas. A filosofia positivista simpática à ciência, à tecnologia e ao autoritarismo "iluminado" e centralizador, o recuo havido então na componente religiosa da cultura de nossas elites (típico da evolução cultural européia, inspiração da nossa, na época em apreço) e a tendência naturalmente unitária e hierárquica dos militares (em contradição com a federalista das elites civis provinciais) propiciaram condições para o desenvolvimento, sobretudo no Exército, do culto do Estado centralizado, dentro da idéia básica de que cabe ao Estado gerir o progresso em ordem, como consignado na bandeira republicana.

No quadro dessas influências merece especial destaque o fato de que a adoção do positivismo pelo Exército e sua menor penetração nas elites civis ampliaram o divórcio entre civis e militares, num processo histórico em que a ditadura de Floriano Peixoto, reflexo do conflito entre o pensamento centralista do Exército e a constituição republicana liberal e federalista de 1891, foi o primeiro grande marco de uma série de desavenças que chega aos dias atuais (trazendo consigo o mesmo conflito, hoje refletido na drástica centralização da receita pública na União). A campanha civilista de Ruy Barbosa na sucessão de 1910 traduz, de certa forma, a reação da cultura liberal do passado, frente à candidatura "militarista" (adjetivação exagerada para a realidade dos fatos) do Marechal Hermes da Fonseca. Se não atingimos o militarismo pleno nos vários regimes autoritários dos últimos 100 anos, isso se deve principalmente à índole nacional que, embora tenha aceito esquemas não democráticos, por outro lado nos tem preservado dos excessos que exigem convivência rotineira com a organização e a ordem exacerbadas, mal aceitas por povos com a formação genética e psicossocial similar à do povo brasileiro[4].

Esse processo histórico civil-militar não beneficiou o preparo militar clássico, cuja prioridade tradicional diz respeito à defesa externa. Ao contrário: dando continuidade à tendência que crescia desde o término da guerra do Paraguai, a que se seguiu um período de tranqüilidade externa, após a República aumentou a parcela "doméstica" das preocupações das Forças Armadas, especialmente do Exército, para o que muito contribuiram as seguintes causas:

— a participação e influência do Exército na instauração e consolidação do regime republicano, acrescida do insucesso da Marinha na revolta de 1893, com o qual foi encerrado o período de projeção da Força Naval, pautada principalmente pelos cuidados com a defesa externa, ao mesnos desde que cessara o papel integrador da Marinha nos episódios da consoli-

dação da independência[5]. A emersão do Exército como Força predominante (para o que também ajudaram tanto a melhora das condições dos transportes terrestres como, paradoxalmente, a evolução da tecnologia naval, que superou o nível de nossa capacidade industrial e exigia carvão importado, produzindo assim um óbice de penosa superação), favoreceu a precedência das preocupações internas, que é relativamente fácil para a Força Terrestre e difícil para a Naval, cuja influência sobre o país é muito limitada[6];

— a liquidação de problemas fronteiriços no final do século XIX e primeiros anos do XX, acompanhanda da conseqüente redução das ameaças externas regionais, únicas capazes de empolgar o Exército de um país sem responsabilidades extracontinentais. Esse fato ajudou a permitir a deterioração do profissionalismo militar clássico, daí decorrendo um certo estímulo para maior empenho militar interno (na política doméstica, na segurança interna e em atividades não essencialmente militares), inclusive porque é da natureza das instituições (sobretudo das organizadas para a ação) a substituição de objetivos, quando os originais perdem força. Inscrevem-se nesse campo a participação do Exército em atividades de pioneirismo, cívico-sociais e de integração territorial[7]. É curioso observar que o Exército dos EUA também cooperou no processo de integração do país, mas o fez em capanhas de sujeição dos índios, refluindo logo após à sua missão principal. Entretanto no Brasil, onde não ocorreram campanhas similares, a atuação "interna" se perpetuou, para o que talvez haja contribuído a missão militar francesa após a Primeira Guerra Mundial, que trouxe experiência colonial de Exército controlador de espaço e povo, com atuação sócio-política;

— as preocupações crescentes do Exército com os problemas de segurança interna relacionados com manifestações sócio-ideológicas, para as quais devem ter contribuído o episódio de Canudos e outros menos relevantes, como o do "Contestado"[8], sendo que a partir de 1917 o comunismo assumiu a primazia nos mecanismos sócio-ideológicos geradores de insegurança interna a ser neutralizada. Preocupações dessa natureza têm ampliado em certos países, inclusive no Brasil, a influência dos condicionamentos internos sobre o preparo militar e incrementado uma prática rara, se existente, na história antiga: a que leva as Forças Armadas de um país a se aproximarem de suas congêneres em função de preocupações internas de base ideológica comum, superando até mesmo antagonismos nacionais que as situariam em campos opostos.

Durante todo o período que se estende do fim da guerra do Paraguai à Segunda Guerra Mundial, à qual chegamos inteiramente despreparados, a única manifestação de preparo militar para fins externos digna de nota foi a compra da Esquadra de 1910[9]. Ela foi politicamente inspirada por Rio Branco e implementada no Governo de Afonso Pena (e início do seguinte), tanto para dissuadir atitudes hostis por parte da Argentina (que não podiam ser totalmente descartadas face à insatisfação portenha a respeito da solução de litígios fronteiriços), como para incrementar o prestígio do Brasil, como aspirava nosso grande Chanceler.

Logo após o preparo em emergência e da atuação efetiva no Atlântico Sul e na Itália durante a Segunda Guerra Mundial (a cujo término o Estado Novo foi substituído por uma democracia representativa, com apoio militar certamente estimulado por uma guerra travada contra regimes totalitários), o expansionismo comunista alimentado pela União Soviética induziu forte reforço às preocupações militares internas (que haviam sido um tanto amortecidas pela Segunda Guerra Mundial, pois era interna a ameaça mais sensível daquele expansionismo. Apenas a Marinha (com algum apoio da FAB) permaneceu mais voltada para a defesa externa, em virtude da ameaça potencial dos submarinos soviéticos ao transporte marítimo. Contudo, mesmo no que concerne à Marinha, seria mais correto associar à segurança interna (ações contra-revolucionárias) o desenvolvimento de sua componente anfíbia nos anos 1950 e 60, pois não existiam motivos que justificassem associá-lo a emprego externo. Essa tendência coincidia com os planos dos EUA para o hemisfério ocidental, já que aquele país via então (e talvez ainda veja) os Exércitos latino-americanos como instrumentos de contenção anti-comunista e as Marinhas, como cooperadoras na proteção do transporte maríti-

mo. A coincidência não deve causar estranheza, pois a partir do Acordo Militar de 1952 os EUA passaram a exercer forte influência sobre o preparo material e profissional das Forças Armadas brasileiras (e de outros países que assinaram acordos similares)[10].

No fim dos anos 1940 surgia a Escola Superior de Guerra (ESG), na qual foi desenvolvida e vem sendo disseminada a associação ideológica entre a segurança nacional e o desenvolvimento sócio-econômico, respaldo doutrinário tanto da participação militar nos campos político, econômico e psicossocial[11], como da franca interação civil–militar tão simpática à tecnoburocracia moderna; ambas são manifestações usuais do estatismo desenvolvimentista, que costuma estar associado a governos autoritários de países em desenvolvimento.

Cabe aqui uma observação sobre certa idéia por vezes associada à Escola Superior de Guerra, que, a bem da verdade, nunca a adotou claramente: a de que os militares costumam liderar a modernização do Estado subdesenvolvido. Tal idéia, que se encaixa na "centralização iluminada" do pensamento autoritário, é válida se raciocinarmos em termos de cooperação, que pode ser até muito importante na fase inicial do desenvolvimento, já ultrapassada no Brasil, na qual são úteis a formação tecnológica e o hábito de organização dos militares. Ela é, porém, duvidosa quando pretende conferir aos militares o exercício continuado da ação predominante e vanguardeira.

O seguinte raciocínio aponta as limitações de uma instituição como a Escola Superior de Guerra: é falha a presunção de que é possível conferir rapidamente a um tanto rígida formação militar, voltada para o comando e a obediência, as características necessárias às atividades civis de Governo e política, que transcendem a técnica e a burocracia. Assim, é ilusório pretender que um curso montado para aprimorar e difundir uma doutrina geral de segurança e desenvolvimento e estudar problemas conjunturais, possa substituir anos de formação humanística e de prática de vida pública e(ou) de atividades econômicas, ingredientes necessários à estrutura versátil e flexível do político e estadista. Em contrapartida, os civis, especialmente os que chegam à Escola sem uma sólida formação liberal e humaística, são presas fáceis para a ilusão das soluções "iluminadas", transformando-se em massa de manobra civil para apoio ao autoritarismo.

A tendência "doméstica" reiniciada em 1946/7 (reiniciada porque ela havia sido amortecida pela Segunda Guerra Mundial; mas não extinta), adquiriu ímpeto excepcional a partir de 1964, em grande parte devido aos equívocos e descaminhos do Governo Goulart, dele decorrendo forte aumento de presença militar no Governo, no sistema nacional de segurança interna e em instituições civis diversas, particularmente, mas não apenas, nos órgãos da administração direta e empresas estatais, tudo isso com respaldo doutrinário provido pela Escola Superior de Guerra; simultaneamente, decrescia a preocupação com a defesa externa.

Uma vez controlada a situação interna, o que coincidiu com a redução da intensidade da guerra fria (fim da década dos 1960 e início da seguinte), as preocupações militares clássicas passaram a merecer maior atenção na Força Aérea e no próprio Exército (a Marinha mantivera-se razoavelmente profissional, apesar da grave ameaça que sofrera em sua estrutura disciplinar e hierárquica). Para tanto, é provável que tenha contribuído o contencioso de Itaipu e, recentemente, o conflito das Malvinas, que tornou público o armamento argentino (mas, por outro lado, evidenciou as deficiências de um Poder Militar muito voltado para a segurança interna e a política doméstica, resultando daí graves confrontos entre as próprias Forças). A nova orientação ainda não produziu resultados ponderáveis devido aos seguintes óbices:

a) a difícil situação econômico-financeira vigente há seis a oito anos, associada ao alto custo do material militar para emprego em operações de defesa externa;

b) a relativa debilidade de nossa tradição militar clássica avalisada por eventos recentes, agravada por certos hábitos e modos de pensar já arraigados nas Forças Armadas, pouco voltados para a defesa externa;

c) o sentimento, hoje bem mais tênue do que na década dos 1960, de que ainda não vivemos em segura tranqüilidade institucional, sem traumas de origem ideológica. Esse sentimento vem sendo, diga-se de passagem, estimulado tanto pela persistência do confronto entre os blocos Ocidental e Comunista (que voltou a adquirir tonalidades mais intensas com o Governo Reagan), como pela pouco inteligente e perturbadora atuação de uma diminuta minoria de radicais de esquerda no Brasil;

d) a propensão à substituição de objetivos, decorrente da ausência de ameaças externas fortes e imediatas (tema já abordado antes); e

e) a resistência a ceder espaço ocupado, principalmente quando essa ocupação significa poder, privilégios e vantagens.

Sem a superação desses óbices será difícil melhorar de modo sensível o preparo militar das Forças Armadas; em conseqüência, será também difícil rever o dimensionamento da presença militar no aparelho do Estado (inclusive em sua estrutura econômica e nos órgãos de informações). Em particular, é preciso ter a coragem de reconhecer que o óbice a), acima citado, embora muito importante, não exerceria a influência que se lhe costuma atribuir, não fora a existência dos demais.

2. Síntese das distorções e deficiências do Poder Militar

Podemos agora mencionar sinteticamente algumas distorções concretas do Poder Militar brasileiro, sob a perspectiva de sua destinação básica e de sua inserção na vida nacional:

— tendência a promover ou contribuir para a formação de esquemas políticos propensos ao poder autoritário em detrimento dos mecanismos de compromisso e acomodação, comumente justificada pela necessidade de proteger o jogo democrático das ameaças de ideologias e práticas políticas de conotações contrárias ao sentimento nacional. A esse respeito, é justo reconhecer que, à semelhança do amparo que os Exércitos profissionais conferiam ao "direito divino" das monarquias absolutas da Europa dos anos 1600 e 1700, também hoje os Governos autoritários dotados de propósitos messiânicos (com ou sem carga ideológica) auto-assumidos, dependem do respaldo do Poder Militar, que acaba por neles exercer grande influência, quando não os cria;

— propensão a dar grande importância às práticas destinadas à segurança ou ao controle de instituições e áreas de atividades importantes sob a perspectiva da segurança interna e do desenvolvimento nacional em detrimento do preparo militar clássico, que costuma alimentar a isenção política interna e o afastamento das atividades de pouco ou nenhum cunho militar;

— tendência a definir, ele próprio, o seu papel, com escassa interveniência da Nação e de sua representação política, num processo cuja sistemática admite serem considerados os objetivos nacionais que, também eles, vêm sendo identificados sob forte influência militar; e

— admissão de esquemas e mecanismos que respondem melhor às demandas de anseios pessoais (cargos, carreira, previlégios, projeção, conforto e outros) do que à objetividade militar profissional. A admissão desses esquemas e mecanismos só é possível num cenário que não contempla a oportunidade de medir a eficácia do Poder Militar pelas armas; entretanto, ela produz e consolida hábitos desprofissionalizantes cuja reversão não será fácil nem rápida, quando o cenário mudar.

Igualmente grave é a ausência de orientação destinada a fazer com que as três Forças tenham seus preparos comandados por diretrizes coerentes entre si e fundamentadas em percepções e avaliações comuns a respeito das hipóteses de ameaças. Essa falta de integração é muito influenciada pelos alicerces conceituais do item 1, cujas características não facilitam a coordenação ou a suave e rotineira interdependência militar.

Tanto a coerência de diretrizes como a conjunção de percepções e avaliações consti-

tuem condição essencial para que as três Forças busquem atingir objetivos que contribuam, coordenada, interdependente e harmonicamente, para a defesa e a segurança nacional[12]. Embora a orientação deva emanar do Presidente, seus condicionamentos básicos (ameaças hipotéticas a serem consideradas ou quadros políticos e estratégicos de emprego provável e grandes objetivos a serem alcançados) precisam contar com o aval da Nação brasileira, mediante consulta a membros relevantes e diversificados de sua representação política e do Governo. Evidentemente, essa consulta terá que ser coerente com a natureza sigilosa do assunto, mas é necessário que ela exista, até mesmo porque as Forças Armadas, para terem sucesso, precisam refletir a Nação, com suas ambições, receios e peculiaridades e ser coerentes com o Poder Nacional, suas possibilidades e limitações.

Os resultados da inexistência da orientação acima citada transparecem nas tendências do preparo de cada uma das Forças, após a Segunda Guerra Mundial. Assim, vejamos:

a) Marinha

Essa Força se manteve fiel às experiências das Primeira e Segunda Guerras Mundiais (sobretudo da Segunda), prosseguindo nos anos 1950 e 60 fundamentalmente preocupada com a proteção do tráfego marítimo litorâneo contra a ameaça naval (principalmente submarina) oriunda de outro continente; secundariamente, a Marinha desenvolveu uma limitada capacidade anfíbia inspirada, ao menos nos anos 50 e 60, pelas preocupações de segurança interna.

Após 1970 o reaparelhamento naval passou a ser condicionado por fatores mais diversificados e por outras ameaças além da submarina; no entanto, os resultados atingidos até o presente são modestos, em virtude de motivos já mencionados antes.

b) Exército

Terminada a participação brasileira na frente italiana na Segunda Guerra Mundial, nossa Força Terrestre voltou a enfatizar a orientação que havia seguido desde os últimos decênios do Império, ampliando sua dedicação à política "doméstica", à segurança interna e às atividades de natureza pouco ou não militar. Essa tendência foi alimentada tanto pelo expansionismo comunista soviético, como pela ausência de sentido prático para uma participação terrestre brasileira em outros continentes numa guerra global Leste x Oeste e pela acomodação dos litígios regionais, fato natural em período de tensão global como foi o período crítico da guerra fria.

A participação do Exército nos eventos da República Dominicana em 1965 não contribuiu para reativar o preparo clássico porque, em última análise, ela se enquadrava no quadro de guerra interna, ainda que fora do Brasil. Somente após a consolidação da segurança interna (cerca de 1970-74), a diversificação das preocupações acabou por produzir uma modesta revisão da ênfase do Exército, também ela muito cerceada pelos motivos expressos anteriormente.

c) Força Aérea

Essa Força sofreu durante muito tempo a ausência de um claro estímulo orientador para seu preparo. Sua participação na Segunda Guerra Mundial havia se limitado ao apoio ao Exército (Itália) e à Marinha (litoral brasileiro), participação essa a que faltava uma justificativa para uma Força Aérea independente. Além disso, a relativa ausência de preocupações no âmbito sul-americano praticamente tornava desnecessária uma aviação voltada para as missões típicas de Força Aérea independente, que não faziam sentido em segurança interna e, no que concerne especificamente ao Brasil, também na hipotética guerra global Leste x Oeste.

Em conseqüência, a FAB viveu vários anos um tanto carente de sólidos objetivos próprios, oscilando suas atenções entre o transporte aéreo (Correio Aéreo Nacional e controle da aviação comercial), o apoio à Marinha e ao Exército. Inserem-se nesse quadro os episódios do fim dos anos 1950 até 1965, relativos à aviação embarcada, pois o Esquadrão de aviões antisubmarino do Navio-Aeródromo era uma das poucas Unidades aéreas efetivamente militares

e a FAB não podia abrir mão dele sem perder parte do pouco que a caracterizava como Aviação Militar.

Apenas por volta do fim da década dos 1960 e início dos 1970, a adoção de uma visão mais diversificada do problema militar da segurança nacional levou a FAB a dar seus primeiros tímidos passos no sentido de uma aviação de defesa aérea e superioridade aérea. Em contrapartida, a pouca preocupação militar da Força Aérea nos anos 1950 e 60 conferiu-lhe tranqüilidade e tempo para o desenvolvimento das atividades do Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA) e da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), refletido numa já promissora nacionalização dos meios aéreos.

Na verdade, a ausência temporária de compromissos militares prementes permitiu à FAB equacionar com mais desenvoltura a sua maior liberdade logística e operacional, o que não ocorreu com a Marinha que, por cerca de 20 a 25 anos, viveu atenta à ameaça submarina e condicionada pelo Programa de Assistência do Acordo de 1952, daí resultando estar ela hoje em posição atrasada no que concerne à nacionalização de seus meios. Quanto ao Exército, seu recente reaparelhamento para operações clássicas está sendo razoavelmente nacional, fato esse facilitado pela relativa simplicidade de seus meios.

3. O que fazer

Grande parte das distorções e deficiências de que padece hoje o Poder Militar brasileiro terá que ser corrigida ao longo do tempo, pelo esforço de todos os envolvidos, com prudência e persistência por parte dos líderes políticos e chefes militares, evitando-se um açodamento inoportuno, que produziria embaraços contra-producentes.

Para iniciar aquele esforço convém que o Governo formule uma orientação conceitual básica para o preparo militar (naval, terrestre, aéreo e integrado, se for o caso), que enfatize a defesa externa, ainda que não de forma excludente quanto aos demais encargos militares. O instrumento dessa orientação deve fazer com que as Forças entendam e equacionem integrada, complementar ou interdependentemente, os problemas militares brasileiros; é de se esperar que uma orientação dessa natureza proporcione também um importante efeito colateral: um apoio à reestruturação da mentalidade militar, em proveito do profissionalismo clássico. Essa reestruturação ajudará a manter, normalmente, as Forças Armadas no leito de suas atribuições tradicionais, admitidos apenas os limitados espraiamentos inerentes ao estágio do desenvolvimento do país, ou em circunstâncias graves e episódicas.

O incremento da profissionalização das Forças Armadas deve ser complementado pela redução (não significa extinção) da militarização dos órgãos de informações (talvez também da infra-estrutura burocrática do Conselho de Segurança e órgãos dependentes), sem esse complemento, ele deixará a influência dos militares lotados nesses órgãos livre do contrapeso dos "quartéis". Quanto à ESG, também ela precisa ser objeto de revisão que enfatize os estudos de integração militar, de mobilização e economia de guerra, pois é de se supor que, aprimorado o profissionalismo militar, deva ser essa a vocação natural daquela Escola (mobilização e economia de guerra, para militares e civis).

A orientação para o Poder Militar deve ser coerente com os aspectos da política nacional que possam exigir seu apoio, conforme entendido pelo Governo e pela representação política nacional, assessorados pelo Poder Militar. Infelizmente, a suspeição política e popular a que tem estado e estão sujeitas as Forças Armadas brasileiras perturba a conjunção entre a política e a estratégia, dificultando o estabelecimento de diretrizes para o Poder Militar, ajustadas às demandas políticas e às possibilidades nacionais; ela dificulta também, em sentido inverso, o assessoramento militar à política nacional, onde ele couber[13]. É preciso superar essa dificuldade com empenho e boa vontade recíprocas, para diminuir a incompreensão mútua civil-militar caracterizada pelo sentimento militar de que os civis não querem ver os problemas de segurança e defesa e pelo sentimento civil de que os militares ampliam as ameaças

reais ou hipotéticas, com que procuram justificar ações internas não entendidas como necessárias, ou demanda de recursos igualmente não compreendida e inaceitável. Só com a redução dessa incompreensão será possível aperfeiçoar a compatibilidade entre os recursos alocados às Forças Armadas e as necessidades militares estimadas pelas Forças.

Finalizando: uma vez aprimorado o profissionalismo clássico das Forças Armadas e minorada a dificuldade do entendimento civil-militar, caminharemos para ter um Poder Militar capaz de dissuadir ameaças ou neutralizar agressões externas e menos propenso a exercer influência não necessária sobre a condução dos assuntos alheios ao campo de sua competência constitucional; esse comportamento discreto ampliará a confiança e o respeito da Nação em suas Forças Armadas, reforçando assim a capacidade de ser exercida tal influência, quando realmente necessário, em harmonia com a Nação.

Notas

1. A tendência em pauta sofreu forte incremento na República. O último Ministro civil de Ministério Militar foi o primeiro titular da Pasta da Aeronáutica, Joaquim Pedro Salgado Filho.
2. Insere-se nessa inclinação aquilo que se convencionou chamar de exercício de poder moderador no âmbito da política interna.
3. A escolha de Ministros pinçados quase sempre dentre os oficiais mais antigos reforça esse entendimento; tal prática foi exacerbada após 1964, pois a excepcionalidade do regime exigia especial atenção à hierarquia.
4. Refiro-me à nossa índole pouco coerente com a organização e a ordem aceitas por um povo como o germânico, decorrente sobretudo da mistura das características do colonisador português, do índio e do negro.
5. O papel da Marinha fora coadjutório em episódios internos como Farrapos, Balaiada, Cabanagem e outros de menor importância, mas fora importane nas campanhas "externas" do Prata.
6. Por esse motivo, na história dos últimos séculos o imperialismo fundamentado no Poder Naval foi sempre mais flexível e brando do que o fundamentado na Força Terrestre (como é o caso do atual imperialismo soviético na Eurásia).
7. O Correio Aéreo Nacional (CAN) produziu nos aviadores do Exército (e após 1940, da FAB) um efeito similar ao que a ação pioneira e integradora do Exército produzira nesse, com reflexos sobre a visão do papel da Força Aérea no cenário nacional.
8. Até então as interveniências militares internas haviam tido por alvo movimentos mais políticos do que sócio-ideológicos, embora um ou outro tivesse contido modesta motivação social.
9. Dela saíram os navios da Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG), única força militar que, embora tardiamente, o Brasil alocou ao esforço militar aliado na Primeira Guerra Mundial.
10. A influência era refletida nos cursos oferecidos: ao Exército, a maioria destinava-se a ensinar procedimentos anti-subversão e guerrilha e a enfatizar as ações cívico-sociais; à Marinha, visavam principalmente a proteção ao tráfego marítimo.
11. Essa afirmação é mera constatação de fato com relevância para o tema em análise, não incluíndo juízo de valor e mérito.
12. A ausência de uma orientação e de hábitos de cooperação dessa natureza, devidamente assimilados na prática do adestramento militar, foi fator muito importante da derrota da Argentina no conflito das Malvinas de 1982.
13. Uma conseqüência desse problema é o fato de que o preparo militar carece de apoio por parte dos políticos representantes da Nação e da burocracia do Estado que controlam a vida financeira oficial e a política externa.

5. REESTRUTURAÇÃO DA INDÚSTRIA INTERNACIONAL DO PETRÓLEO

Amaury Porto de Oliveira

A 5 de dezembro de 1983, um porta-voz da *Sohio (Standard Oil of Ohio)* anunciou em Cleveland (EUA) a suspensão dos trabahos de perfuração de um poço pioneiro ao largo da costa da Escarpa Setentrional do Alaska, em estrutura geológica batizada Mukluk. Durante alguns dias perdurou dúvida sobre se haveria nova perfuração na área ou mesmo o desdobramento do poço sustado, mas em fins de janeiro de 1984 a *Sohio* oficializou o abandono do projeto.

À primeira vista, o insucesso do poço de Mukluk pode parecer a repetição de ocorrência banal na indústria do petróleo, habituada a esperar nove poços secos ou sem interesse comercial em cada dez perfurações pioneiras. Mukluk foi caso especial, porém. Esse projeto veio a adquirir papel nodal na reestruturação em curso da indústria transnacional do petróleo. Para ele tinham convergido as principais linhas de força discerníveis no grande quadro. E do seu malogro saíram ondas de choque com repercussão para lá do petróleo.

Antes de tentar deslindar um tal feixe de processos, vale contudo a pena olhar mais de perto o projeto de Mukluk, exemplo perfeito da mais velha lição da indústria petrolífera: só a perfuração decide onde há ou não petróleo. A estrutura geológica em apreço fica a cerca de 60 quilômetros a noroeste do campo de Prudhoe Bay, que é de longe o maior acúmulo de hidrocarbonetos jamais descoberto na América do Norte: as avaliações iniciais atribuiram-lhe mais de 9 bilhões de barris de petróleo e 26 trilhões de pés cúbicos de gás, e o campo vem produzindo 1 milhão e meio de barris diários. Prudhoe Bay fica na terra firme, mas as evidências geológicas são de que as mesmas formações rochosas estendem-se por sob o Mar de Beaufort, sugerindo a ocorrência de outros grandes reservatórios de hidrocarbonetos ao largo da costa.

A pesquisa do petróleo (conjunto de atividades que os anglo-saxões chamam *exploration*) comporta a determinação teórica dos locais onde é maior a probabilidade de descobrir

os hidrocarbonetos, e a perfuração do poço pioneiro (*wildcat*), que comprovará ou não as indicações dos especialistas. Estes são geólogos, paleontologistas, geofísicos e outros, todos os quais cooperam na elaboração de uma hipótese, com base nos dados iniciais da prospecção dos terrenos e da sondagem sísmica das estruturas subterrâneas. A hipótese dos especialistas postula a geração do petróleo, pela decomposição química da flora e da fauna, em certas formações ditas "fontes", e trata depois de adivinhar o caminho do líquido, quando as pressões naturais o vieram expelir da rocha de origem. Diagramas são desenhados, como verdadeiros mapas das possíveis rotas de migração até o encontro da estrutura geológica que possa ter detido a marcha do petróleo, armadilhando-o.

Para o poço pioneiro bater no petróleo é necessário que os especialistas tenham adivinhado bem, e igualmente importante: que a estrutura geológica de captação tenha-se mostrado uma armadilha perfeita. A falha deste segundo aspecto é a grande responsável por fiascos do tipo de Mukluk. Se a formação porosa que vai servir de reservatório não estiver bem enquadrada por paredes rochosas totalmente estanques, o petróleo escapa: para ser armadilhado adiante ou para diluir-se na natureza. A perfuração de Mukluk forneceu amostras de camadas manchadas de petróleo, mas o líquido não estava mais presente. Para onde escapou, e há quantos milhões de anos, ninguém sabe.

Tudo o que se sabia sobre a estrutura de Mukluk parecia no entanto ideal. Somente a *Atlantic Richfield (Arco)*, que é talvez a companhia com maior conhecimento das zonas árticas, mostrou alguma cautela em relação a Mukluk, limitando-se a lançar 5,8 milhões de dólares pelo bloco correspondente, quando em outubro de 1982 se procedeu à licitação de vasta zona da plataforma continental externa do Alaska. A *Sohio* arrebatou o bloco lançando, em nome de um grupo de companhias, 227 milhões de dólares pelo direito de perfurar ali.

A perfuração do poço pioneiro foi cercada do mesmo gigantismo. Foi preciso construir, no local mais profundo até então enfrentado no Mar de Beaufort, a maior ilha artificial da região (cerca de meio milhão de metros cúbicos de cascalho tiveram de ser transportados), para sobre ela assentar a aparelhagem de perfuração. O poço pioneiro veio a custar cerca de 130 milhões de dólares (a ilha artificial consumiu dois terços dessa soma), adiantados por uma parceria de 17 companhias. A *Sohio*, que como se sabe é possuída em mais de 50% pela *British Petroleum*, detinha uma participação de 31% no poço pioneiro. Ao lado dela, na parceria, estavam cinco das "Sete Irmãs", só excluídas a *Exxon* e a *Socal*.

A perfuração de Mukluk tomou assim o caráter de projeto-símbolo de toda a estratégia das transnacionais do petróleo nesta fase histórica, e sua preparação e marcha foram cercadas da atenção contínua dos analistas e publicações especializados. As previsões sobre o potencial a ser posto a nu eram feitas num tom de quem já tinha o óleo diante de si, debatendo-se apenas se as reservas inicialmente comprovadas iam ser da ordem de 1,5 bilhão ou 5 bilhões de barris. Três semanas antes do fiasco, o *Wall Street Journal* publicou um recenseamento de opiniões de técnicos, os quais falavam de Mukluk como um dentre o punhado de campos que inflectiram a história do petróleo.

Cabe relembrar que o fio vermelho no cerne de toda a evolução energética dos últimos vinte anos é a determinação dos países industrializados, através das suas grandes transnacionais do petróleo, de libertarem-se da dependência em que o suprimento internacional do combustível líquido havia caído, relativamente aos exportadores do Terceiro Mundo associados na OPEP. O deslocamento da base física desse suprimento para o interior das fronteiras da OCDE, idealmente para territórios sob a soberania dos EUA, vem constituindo o principal resultado daquela determinação. Outra maneira de aplicá-la foi incentivar a chamada "produção NOPEP" no próprio Terceiro Mundo.

O empenho dos países industrializados vem-se ressentindo, porém, da parca resposta obtida nas áreas sucessivamente escolhidas para ponto de apoio efetivo da produção das transnacionais. Apesar dos grossos investimentos que a decuplicação do preço do petróleo permitiu às companhias fazerem, ao longo dos anos 70, a adição de novas reservas compro-

vadas ao fim da década, no mundo com exclusão dos países comunistas, tinha sido de apenas 220 bilhões de barris. Na década anterior, em que a pesquisa estivera concentrada nos países da OPEP, a adição fora de 360 bilhões de barris. Particularmente frágeis são as perspectivas nos EUA, cujo território contínuo é a região mais madura do mundo, do ponto de vista da produção petrolífera. Concentrando 87% dos poços em produção no mundo não-comunista, mas apenas 5% das reservas comprovadas, a produção americana a ser obtida das atuais reservas estará possivelmente reduzida a um terço do nível corrente, na altura do ano 2000. Os EUA continuam, no entanto, a serem de longe o país onde mais pesquisa se faz e onde mais se perfura: cerca de 70% dos gastos anuais com a pesquisa do petróleo estão sendo malbaratados nos EUA, onde apenas 4 ou 5 das grandes companhias vêm conseguindo reconstruir anualmente pouco mais da metade das reservas extraídas.

O largo da costa dos EUA, e em particular a Plataforma Continental Externa (a faixa para lá de uma linha que corre a 3 milhas da costa, e que chamaremos *OCS*, na sigla inglesa), era visto tradicionalmente pelas companhias como a grande arca de hidrocarbonetos ainda por ser aberta. Durante 28 anos elas pressionaram o Governo Federal para que lhes desse acesso à *OCS*, onde afirmavam estar 70% do petróleo ainda factível de descobrir em áreas dos EUA. Até a chegada do Governo Reagan, somente 2,5 milhões de acres (de 1 bilhão de acres do total da *OCS*) haviam sido abertos, porém, diante da resistência de interesses estaduais e da mobilização dos ecologistas. O atual Presidente, após meses de luta com o Congresso e os Governos dos Estados costeiros, decidiu em 1982 leiloar a totalidade restante da *OCS*, em 41 licitações que se sucederão até 1987. Foi assim que em outubro de 1982 veio a leilão a área do Mar de Beaufort onde se encontra a estrutura de Mukluk.

A esta altura convém lembrar que existem por assim dizer dois mundos do petróleo. Em países como o Brasil, que precisou e soube encontrar soluções próprias para o seu suprimento, o petróleo é um fator de desenvolvimento nacional. O nível das reservas comprovadas, o ritmo diário da produção, a relação reservas comprovadas/produção, tudo isso tem importância nacional. E nas condições de monopólio estatal, os êxitos ou insucessos da *Petrobrás* são êxitos ou insucessos do país. Tal não ocorre na grande área mundial coberta pelo sistema internacional do petróleo (s.i.p.). Do ponto de vista das populações cujo abastecimento é atendido pelas companhias transnacionais que controlam o s.i.p., o petróleo mantém certamente um valor de uso e importa saber se está garantido seu suprimento, em nível consentâneo com as necessidades nacionais. Mas para as transnacionais controladoras do s.i.p., o valor social do petróleo é secundário ou de todo desconsiderado. Elas o vêem como qualquer outra mercadoria, a ser obtida e vendida da forma e nos locais mais rentáveis. Com a ressalva de que o julgamento a respeito não se baseia apenas em considerações de ordem econômica. O "clima político" é fator decisivo na orientação da pesquisa e lavra do petróleo para tais ou quais áreas geográficas. E são razões basicamente políticas que estão levando as transnacionais a concentrarem seus esforços, na atual fase histórica, em regiões de petróleo caro e tecnologicamente difícil como o dos mares árticos, enquanto dez milhões de barris diários de capacidade produtiva de petróleo barato e fácil estão bloqueados na área da OPEP.

A "auto-suficiência petrolífera dos EUA" é conceito que preocupa, naquele país, aos movimentos de consumidores ou aos estrategas voltados para a análise dos equilíbrios mundiais de força. As transnacionais americanas estão essencialmente preocupadas com a manutenção de um lastro de reservas comprovadas próprias, suficientes para manterem a firma como participante ativa do que continua a ser o maior negócio do mundo: pesquisar e descobrir petróleo. Numa convenção de analistas de Wall Street, em novembro de 1983, o *chairman* da *Texaco* tranqüilizava os assistentes: "Aumentar as reservas petrolíferas dos EUA é importante, mas não tanto quanto parecia no tempo em que se julgava o petróleo em vias de acabar."

O romper dos anos 80 coincidiu, como é notório, com a inversão da filosofia dominan-

te no interior do s.i.p.. Enquanto ao longo dos anos 70 fora o mundo bombardeado com afirmações pessimistas sobre a rarefação do petróleo e a inevitabilidade dos preços altos, encontramo-nos de súbito numa situação de pletora dos hidrocarbonetos. A OPEP viu-se compelida a reduzir à metade sua produção, apesar de a guerra Irã-Iraque já ter cortado fortemente a contribuição de dois dos maiores produtores. O preço real do petróleo passou a diminuir, e mesmo o preço nominal, já reduzido, vê-se continuamente ameaçado de despencar.

Com a perspectiva que já vamos obtendo, começa a ser possível ver nessas modificações da abertura dos anos 80 uma nova ruptura petrolífera, fazendo *pendant* com o início dos anos 70, quando o mercado internacional do petróleo passou de repente a ser mercado-vendedor. O mercado voltou a ser comprador, e desde 1981-82 têm estado a alterar-se todas as condições surgidas no quadro do s.i.p. em função da ruptura anterior, malevolentemente chamada "o primeiro choque petrolífero". Essa noção de choque traz embutida a idéia de um mundo posto em sossego, a colher os frutos da sua sábia gestão dos fatores econômicos, e sacudido de súbito pela ganância dos xeques opepianos. A noção de ruptura é objetiva, constata apenas terem deixado de predominar condições antes prevalecentes. E permite aprofundar a análise. Verificar como as duas rupturas petrolíferas em causa sucederam de perto as rupturas monetárias ocorridas no âmbito das economias industrializadas. Mais ainda: como tudo isso se enquadra numa super-ruptura, a do sistema de relações sócio-econômicas que caracterizou a II Revolução Industiral.

Ao longo dos anos 70, a insistência nas teses da rarefação do petróleo correspondia sobretudo ao fato de as transnacionais do s.i.p. estarem usando suas reservas comprovadas mais depressa do que as podiam restaurar. Isto era devido à aceleração tomada pelo movimento de nacionalização das indústrias petrolíferas nos países da OPEP, e à demora inevitável no botar em marcha uma produção de proporções compensadoras no interior da OCDE. Para as transnacionais reencontrarem estabilidade apoiando-se em seus próprios campos era preciso desenvolver tecnologia mais requintada, superar objeções de ordem interna como as que mantinham a *OCS* americana fora do alcance das companhias, *e last but not least*, dar tempo para que seus cofres se abarrotassem de petrodólares.

Em 1981 chegou praticamente ao fim o movimento de exclusão dos interesses transnacionais nas indústrias petrolíferas dos países da OPEP. Pela primeira vez desde 1973, as "Sete Irmãs" não viram diminuir, em relação ao ano anterior, a proporção de petróleo próprio no quadro do seu levantamento mundial de bruto. A grande era das concessões acabara, e as transnacionais iam ter de contar de então em diante com seus próprios campos. Estava chegando o momento de ampliar e multiplicar estes últimos, tanto mais quanto a proporção de petróleo da OCDE ainda só representava, em 1981, 37% da produção mundial das companhias. Era um aumento expressivo em relação ao 1% de 1973, mas que ainda precisava ser muito melhorado.

Compreende-se assim a importância extrema que adquiriu o campo suposto de Mukluk. Na faixa encantada da *OCS* americana, a parcela correspondente ao Alaska é julgada a mais promissora. E na hipótese dos especialistas, o campo super-gigante dado como certo na área licitada em outubro de 1982 havia de estar no bloco Mukluk. O fragoroso insucesso do poço pioneiro ali perfurado repercutiu fortemente, para lá até do petróleo. É o que procuraremos ver de forma rápida, tendo presente a observação feita mais acima, segundo a qual fenômenos desse tipo hão de ser compreendidos, no âmbito do s.i.p., em função do interesse dos grupos privados que o controlam.

Em julho de 1984, o mensário inglês *Petroleum Economist* fez a resenha de três exposições de "gurus" da indústria transnacional do petróleo, das quais é possível tirar úteis ensinamentos. Num depoimento perante comissão da Câmara dos Representantes, em Washington (21.03.84), John Lichtblau, presidente da *Petroleum Industry Research Foundation*, pôs em relevo o declínio das reservas comprovadas de petróleo dos EUA, que em 1972 correspondiam a 11,4 anos de suprimento, e em 1982 só bastavam para 9,4 anos. Apesar dos enormes

investimentos destinados à pesquisa petrolífera, estudos citados por Lichtblau mostram, num caso, que 300 companhias de petróleo e gás só lograram reconstituir 53% das suas reservas domésticas de bruto, entre 1980-82; e noutro caso, que as 23 maiores firmas integradas só bustituíram 68% da sua produção combinada de petróleo e gás, no mesmo período. Áreas com boas promessas de petróleo estavam diminuindo, e as companhias sentiam-se crescentemente compelidas a suplementarem sua própria atividade de pesquisa com a compra de reservas já detidas por outras firmas.

Falando para o *London Oil Analysts Group* (11.06.84), T. Boone Pickens Jr., líder do grupo predador que acuou a *Gulf* a fazer-se comprar pela *Socal*, no começo do corrente ano, pôs ênfase em ter tudo girado em torno do problema de restauração das reservas comprovadas. A *Gulf* tinha-se tornado vulnerável ao apresentar, ano após ano, pífios resultados na reconstituição das suas reservas de bruto, sem cuidar de fornecer aos acionistas alguma forma de compensação pela corrosão do ativo básico da firma. As possibilidades de uma tal compensação são, de resto, poucas e só limitadamente eficazes. A chave da situação reside no declínio das perspectivas da pesquisa petrolífera nos EUA, onde as áreas mais prolíficas e rentáveis já foram exploradas, e na falta de incentivo trazida pelo congelamento do preço do petróleo. Nas condições atuais, somente as *majors* dispõem de fundos suficientes para investir nas áreas de grande complexidade tecnológica, e mesmo elas tinham-se confrontado com o fracasso gritante de Mukluk. Este episódio, assegurou Pickens, forçara as *majors* a passarem em revista suas estratégias e fora diretamente responsável pela decisão da *Socal* de comprar a *Gulf*.

Temos, finalmente, Dillard Spriggs, presidente da *Petroleum Analysis Ltd*, expondo na *Conference on Crude Oil & Refining* (New York, 07.05.84) o comportamento financeiro das quinze maiores companhias americanas nos últimos seis anos. Como um grupo, elas só substituiram 44% do petróleo extraído em 1978-1983. Isto considerando-se apenas as novas perfurações e a aplicação dos métodos de recuperação ajudada. Quando se adicionam as revisões de estimativas anteriormente fornecidas pelas companhias para as suas próprias reservas comprovadas, chega-se a 69% para o grupo. E se se consideram petróleo e gás combinados, incluído as revisões, verifica-se que quatro companhias (*Arco, Amoco, Conoco* e *Shell Oil*) substituiram 90% ou mais do extraído; as onze outras substituiram menos de 70%, cinco delas não chegando sequer à metade do produzido. Duas — *Sohio* e *Texaco* — registraram mesmo adições negativas, após revisão para baixo de antigas estimativas. Não se trata — insistiu Spriggs — de que os investimentos tenham sido inadequados. O problema é a falta de boas perspectivas no território americano. Para ele, os próximos cinco anos vão ser cruciais. Se a pesquisa nas áreas de fronteira tecnológica e em águas profundas, nos EUA, não produzirem melhoria expressiva da situação das reservas comprovadas das grandes companhias, vai-se impor uma nova expansão para o exterior. E a compra de outras companhias também vai continuar.

O recurso de buscar reservas petrolíferas fazendo aquisições em Wall Street tornou-se prática corrente nos EUA, nos últimos três ou quatro anos. Nas três exposições acima sintetizadas, o fracasso de Mukluk aparece como fator direto do novo surto de concentração do capital petrolífero, que no primeiro semestre deste ano atingiu os primeiros escalões das transnacionais. As companhias compradoras melhoraram suas condições de sobrevivência na selva de Wall Street, sem que a noção teórica de "reservas comprovadas dos EUA" tenha recebido qualquer reforço.

O pior é que os maus efeitos não se limitam a essa dissipação de dinheiro. Eles estão repercutindo por todo o sistema financeiro internacional e agravando a situação dos países do Terceiro Mundo, à volta com onerosos serviços de dívidas. Na edição de 16.04.84, o semanário americano *Business Week* registrou o alarme de muitos economistas diante da possibilidade de a onda de fusão de companhias (*merger mania*) fazer descarrilar a recuperação econômica laboriosamente em marcha nos EUA. Tanto as taxas de juros quanto a demanda de crédito pelo setor privado, que em princípios de abril já estavam crescendo a um ritmo

anual de 20%, ameaçavam explodir, apesar de a inflação manter-se baixa e de ser elevado o *cash flow* nas mãos das firmas. "A causa — segundo os economistas ouvidos pelo semanário — eram os empréstimos para financiar a onda de megalo-fusões que estava inundando Wall Street. Em fevereiro, por exemplo, a *Texaco Inc.* tomara na praça 9 bilhões de dólares para abocanhar a *Getty Oil Co.*. No total, os empréstimos para financiar fusões haviam alcançado 20 bilhões de dólares, no primeiro trimestre."

Business Week citava depois, nominalmente, o conhecido perito em juros Henry Kaufman, da *Salomon Brothers.* Acentuara ele que boa parte da expansão do crédito no primeiro trimestre de 1984 estava ligada ao fenômeno das fusões. Estas tinham sido a razão de os grandes bancos comerciais apresentarem um crescimento de 4,6 bilhões de dólares no período, no tocante aos empréstimos de negócios, em vez do declínio nesse item, tradicional na fase em curso do ciclo de negócios. Kaufman era de opinião que as taxas aplicáveis aos cruciais fundos federais iam subir dos 10% da época para 11% até o fim do ano, e que as taxas das obrigações a prazo longo do Tesouro chegariam no mesmo período a 13% ou mais alto. As previsões de Kaufman e dos outros economistas baseavam-se em parte, segundo *Business Week*, na crença de que mais de 30 bilhões de novos empréstimos estavam sendo agenciados para novas megalo-fusões: "If the Socal-Gulf and Mobíl-Superior mergers come off during the second quarter, as seems likely (e como efetivamente aconteceu), they will gobble up $19 billion."

Em meados de junho último, o *Federal Reserve Bank* publicou suas cifras relativas à atividade de fusões no 1º trimestre de 1984. Haviam sido gastos nessas fusões 48,3 bilhões de dólares (um aumento de 300% sobre o mesmo período de 1983). Os bancos americanos tinham entrado com 36,4 bilhões de dólares em linhas de crédito, e bancos no exterior com 18,4 bilhões. No mesmo dia dessa publicação, o presidente do banco central, Paul Volcker, escreveu a um Deputado, expressando sua preocupação com o embaraço em que podiam encontrar-se as companhias vencedoras na batalha das fusões, se a taxa de juros crescesse, agravando o serviço das dívidas acabadas de tomar. O pior observava Volcker, é que a própria onda das fusões pode acarretar o crescimento da taxa de juros.

Nunca é de mais repisar que o quadro de toda a evolução sob exame é o sistema internacional do petróleo (s.i.p.). O conjunto das operações de produção e comercialização internacional do petróleo, conduzidas em tandem pelas grandes transnacionais do ramo e a OPEP. O s.i.p. foi modelado e estruturado nos anos 30 sob a direção das "Sete Irmãs", apoiadas na produção de bruto num punhado de países subdesenvolvidos em que elas dispunham de concessões. Treze desses países estão hoje associados na OPEP e o relacionamento deles com as *majors* evoluiu muito, individual e coletivamente, desde o romper dos anos 70. O s.i.p. original timbrava em manter-se isolado do bloco comunista e também do mercado doméstico americano. Ao longo da última década, o s.i.p. veio-se globalizando. Tornou-se permeável à ação da URSS como importante supridora do mercado internacional do petróleo. E entrosou-se fortemente ao mercado e à produção nos EUA.

Retomemos também o conceito de ruptura, introduzido mais acima. Trata-se da súbita alteração das condições anteriormente definidoras de uma determinada área da atividade social. Ruptura industrial, rupturas monetárias, rupturas petrolíferas. Quando se vê a crise da energia como expressão no terreno energético do processo maior de transição da II para a III Revolução Industrial, duas rupturas petrolíferas podem ser detectadas. A primeira em 1971-73, em geral identificada como "o primeiro choque petrolífero". A segunda, em 1981-82. Na nossa análise, a situação hoje prevalecente no terreno geral da energia e no setor específico do petróleo ganha em ser considerada a partir dessas transformações de 1981-82, em vez de do assim chamado "segundo choque petrolífero", de 1979.

Um dos principais motores da segunda ruptura tinha estado, aliás, na raiz da explosão de preços de 1979. As "Sete Irmãs" haviam ditado a lei no s.i.p. graças em grande parte ao chamado "excedente comercializável", isto é, a parcela do bruto obtido em condições privi-

legiadas que permanecia nas mãos delas após a satisfação das necessidades das suas refinarias. Mesmo nos anos 70, com a onda de tomadas de participação e as nacionalizações levadas a cabo pelos países da OPEP, as *majors* continuaram a predominar no mercado internacional em virtude dos contratos de comercialização que favoreciam leoninamente as ex-concessionárias. Foi só em abril de 1979, quando o recém-instalado regime Khomeini abrogou o velho acordo com o consórcio de companhias controladoras do petróleo iraniano, que o "excedente comercializável" se evaporou afinal. As *majors* tiveram de cessar as vendas a terceiros e passar a contar elas próprias, crescentemente, com os seus campos na área da OCDE. A corrida sobre o mercado livre, na segunda metade de 1979, foi o grande fator da segunda explosão de preços.

O s.i.p. começado a configurar-se a partir de 1981 está profundamente marcado por essa contração da área de poder das *majors*. A curta fase em que a OPEP pudera fixar preços em consonância com a "lógica dos produtores", identificando o custo marginal da oferta petrolífera com o custo do suprimento de energias alternativas (nucleletricidade, carvão, combustíveis de síntese) terminou precipitadamente. E não sendo da natureza do s.i.p. pensar em fixar preços de acordo com a "lógica dos consumidores" (o consumidor final, quer dizer), entrou-se na fase extremamente volátil que aí está e alguns pretendem ver como a da "lógica do mercado".

De 1981 para cá, a tendência dominante nos mercados energéticos em geral, e no petrolífero em particular, tem sido a queda na demanda. O fenômeno remonta à primeira explosão do preço do petróleo. Mas a tendência intensificou-se após a segunda explosão. De 51 mbd, em 1979, a demanda de petróleo no mundo com exclusão do bloco comunista caiu para 44 mbd em 1983. Nesse último ano, os países industrializados do Ocidente estavam consumindo 6,5 mbd a menos do que em 1979.

Os melhores especialistas da energia vêm discutindo sem fim para quantificar o que é durável e o que é temporário nessa redução brutal da demanda do petróleo, absorvida toda pelos países da OPEP. Pierre Desprairies, presidente do conselho de administração do Instituto Francês do Petróleo, favorece uma divisão meio a meio entre causas estruturais e cauas conjunturais. Exemplos do primeiro tipo são: o desenvolvimento de energias de substituição ao petróleo, o crescimento da produção NOPEP, a difusão de equipamentos de melhor rendimento energético. Como causas conjunturais temos: a saturação relativa do mercado em virtude da estagnação ou mesmo queda do consumo energético nos países em desenvolvimento ou entre os desempregados dos países desenvolvidos vitimados todos pela recessão econômica do mundo industrializado, a contenção do consumo energético como resposta ao aumento dos preços, a desarmazenagem de estoques petrolíferos praticada pelas transnacionais diante da baixa do preço da mercadoria ou do crescimento das taxas de juros, etc..

De uma forma ou de outra, o fato é que a abundância relativa do petróleo na fase em curso decorre essencialmente da queda na demanda. A oferta está mais ou menos estagnada. E ninguém na realidade ainda explicou muito bem como se entrelaçam preço e demanda no nível macroeconômico. Daí a perplexidade dos especialistas. Para só citar dois dentre eles, lembremos o consultor americano James T. Jensen a exclamar no Seminário da Energia de Oxford, em setembro de 1981, haver o mercado petrolífero perdido a garra sobre a formação dos preços a prazo longo. E ainda Pierre Desprairies, a explicar num colóquio na Universidade Laval do Québec (7-9.09.83) que tanto a demanda como a oferta petrolíferas só se manterão em níveis adequados se houver um esforço voluntário de Governos e companhias.

A demanda do petróleo, insistia Desprairies, só se conservará convenientemente moderada, após 1990, se as políticas de poupança da energia e de desenvolvimento das energias de substituição continuarem a ser aplicadas sem esmorecimento. Com exceção talvez do caso da eletricidade, as conversões do petróleo para energias alternativas não podem ser vistas como irreversíveis. A maior parte dos industriais que se converteram ao carvão ou ao gás guardaram suas caldeiras a óleo combustível. Dotaram-se na realidade de um equipamento bi-energético.

E se o petróleo baixar amanhã a 25 dólares (o óleo combustível reduzido a 22 dólares), todos esses convertidos reabraçarão em poucas semanas a fé petrolífera que tinham abjurado.

Na altura de 1980, apesar de terem perdido o "excedente comercializável, as *majors* ainda sentiam-se capazes de assegurar a estabilidade do sistema energético mundial, através de uma estratégia de diversificação. Nos velhos tempos, elas eram garantes da "segurança do suprimento internacional" mantendo a seu dispor — nos países da área das concessões — importante capacidade ociosa de produção do bruto. Conforme as oscilações do mercado, fechavam-se ou abriam-se poços. Quando no final dos anos 70 viram-se as transnacionais compelidas a contar com os seus próprios campos, ainda pareceu-lhes possível, mercê dos preços astronômicos a que havia chegado o petróleo, continuarem a controlar o suprimento *energético* do mundo não comunista. Diversificando-se da concentração no petróleo para todo o leque das "energias de substituição". E estimulando, em países bem escolhidos, a produção petrolífera NOPEP.

Rememoraremos apenas um exemplo dessa expansão das *majors* pelo petróleo não convencional, o gás natural, o carvão, os combustíveis "sintéticos", o urânio e a energia solar. Em fins de 1970, a *Exxon* causou sensação nos círculos especializados com um estudo prospectivo da situação energética dos EUA, no qual se asseverava precisar aquele país estar produzindo 15 mbd de petróleos de substituição, no primeiro decênio do sec. XXI, simplesmente para atender às suas necessidades de combustível líquido. A sinceridade dessa convicção foi confirmada pelo *chairman* da companhia, num discurso perante a *Securities Industry Association* (28.11.79). Afirmava ele estar a *Exxon* disposta a investir pesadamente nos xistos betuminosos. E com efeito, semanas depois a *Exxon* separava 5 bilhões de dólares para tomar o controle do projeto-símbolo do óleo de xisto nos EUA: a usina de Colony, no Colorado.

Ao longo de 1981, à medida que se caracterizavam as transformações definidoras da segunda ruptura petrolífera, esmoreceu o entusiasmo das *majors* pela diversificação energética. *O fator decisivo era aí a nova tendência ao congelamento do preço nominal*, e conseqüente deterioração do preço real, do petróleo bruto. Em setembro de 1981, o segundo dos dirigentes da *Exxon*, seu presidente, explicava a jornalistas ingleses sò fazerem sentido os projetos de substituição, se o preço do petróleo convencional continuasse a subir: "Sem o motivo do lucro, muitos desses projetos falharão." (cf. *New Scientist*, 13.05.82). Naquela epoca já a *Exxon* deixara cair em ponto-morto o projeto de alcance internacional dos xistos de Rundle (Austrália), e logo iria arquivar planos para a extração de óleo pesado nas regiões de Cold Lake e Judy Creek (Canadá).

A reviravolta consolidou-se, com estrondo, quando a 28.04.82 o conselho de direção da *Exxon* anunciou sua decisão de retirar-se, com enorme prejuízo financeiro, do projeto de Colony. Os jornais do mundo deram destaque a essa notícia, e muito se repetiu a opinião de especialistas de que a indústria dos petróleos de substituição talvez nunca mais se levantasse. O grupo *Shell* distribuiu na mesma época um dos seus folhetos educativos (*The Energy Spectrum*, Shell Briefing Service, 1982 nº 3), explicitando o novo pensamento das *majors*. Cálculos eram fornecidos para mostrar o custo exagerado, em relação ao barril de petróleo convencional, de qualquer outra solução. A *Shell* reconhecia a possibilidade de energias alternativas serem usadas crescentemente para atender a situações locais, mas não as via alterando o quadro mundial do suprimento de combustível e força, antes do fim do século pelo menos.

A *rationale* dessa atitude geral das transnacionais da energia seria posta de forma límpida numa declaração do presidente do *National Council on Synthetic Fuels Production*, associação empresarial americana: "É pedir demais esperar que companhias continuamente solicitadas por uma gama de oportunidades de investimentos, concorrentes entre si, vão-se dedicar a projetos arriscados e caros, de fruição remota e economicamente duvidosos, apenas porque respondem eles ao interesse a prazo longo do país." (cf. *International Herald Tribune*, 6.05.82).

Investir no bom e velho petróleo convencional tornou-se, pois, a moda. O ano de 1981 bateu recordes a respeito. Mais de 5.625 aparelhos de perfuração estiveram operando no mundo, sendo mais de dois terços nos EUA. Houve em seguida forte redução dessa cifra, em virtude da retração por parte das companhias independentes, vitimadas em massa pela alteração da política monetária dos EUA (1979-81). As *majors* seguiram impávidas, porém, e um recente estudo da *Salomon Brothers* mostrou que as 25 principais companhias petrolíferas dos EUA (entre elas as grandes transnacionais americanas) estão planejando para 1984 um aumento de 15% em média nos seus já enormes gastos com pesquisa e lavra nos EUA. *Grosso modo*, as *majors* vêm dedicando cerca de 80% dos seus investimentos à busca e desenvolvimento de novas reservas de bruto.

Cabe agora lembrar as observações de Pierre Desprairies, no sentido de que tanto a demanda como a oferta petrolíferas só se manterão em níveis adequados, neste resto de século, se houver um esforço voluntário de Governos e companhias.

Os anos 70 nos deixaram a todos conscientes de que o petróleo é um recurso natural finito. Quê quantidade ainda resta no subsolo do globo, onde exatamente, e como poderemos recuperá-la são perguntas em cujas respostas empenham-se a ciência e a engenharia. Empenham-se, isto é, na medida em que as acionam Governos e companhias, estimulados por sua vez por visões do interesse nacional ou o motivo do lucro. A opinião prevalecente no seio da indústria transnacional é a de que as reservas últimas de petróleo do globo (a parcela já extraída, mais a parcela das reservas já comprovadas e mais a parcela ainda por descobrir) serão da ordem de 2 trilhões de barris. Não falta quem ache essa cifra ridicularmente pequena, expressão apenas de jogo comercial das companhias. Um estudo do *U.S. Geological Survey*, apresentado ao último Congresso Mundial do Petróleo (Londres, 28.08-2.09.83), ainda a restringiu, contudo. Examinando um amplo leque de fatores econômicos, bem como os fatos da geologia e o estado e perspectivas das tecnologias da pesquisa, desenvolvimento de campos e recuperação ajudada do petróleo, o trabalho do *USGS* estimou em 1 trilhão e 718 bilhões de barris a quantidade última de petróleo (líquidos de gás natural excluídos), economicamente extraível pelas técnicas convencionais da recuperação primária (injeção de água e manutenção da pressão nos poços).

Seja ou não correta essa conclusão do *USGS*, mais importante do ângulo em que estamos examinando o assunto é a insistência do estudo em causa no declínio observável no ritmo de novas descobertas de petróleo. No período 1921-1961, o ritmo das descobertas mundiais de petróleo esteve geralmente muito acima da produção anual. A partir de 1971 registrou-se uma notável queda nesse ritmo, apesar do incrementado esforço de pesquisa. A produção anual de bruto passou a exceder o nível das descobertas, provocando assim a contínua corrosão do capital mundial de petróleo convencional, expresso nas reservas comprovadas. Para o petróleo convencional seguir satisfazendo às necessidades do mundo até a instalação efetiva de um ou vários sucessores será preciso — acentua o estudo do *USGS* — uma reviravolta espetacular no ritmo das descobertas, além do aperfeiçoamento sensível das técnicas de recuperação ajudada do bruto.

A esta altura começa a tornar-se nítida a clivagem entre uma visão do assunto em função dos interesses nacionais e a visão egoísta das transnacionais. Do ponto de vista das Nações, em particular aquelas cujo desenvolvimento econômico não está suficientemente avançado, o problema da duração do petróleo aparece intimamente ligado ao da instalação efetiva da fonte ou das fontes de energia de substituição. Disso não se estão ocupando seriamente as transnacionais, cujo maior empenho no momento é dotarem-se, cada uma de *per si*, de lastro de reservas comprovadas suficiente para mantê-las no negócio.

Numa reunião do Grupo Permanente para o Mercado do Petróleo da Agência Internacional da Energia, realizada em Paris a 29.06.84, o presidente da reputada firma americana *Petroleum Analysis Ltda.*, Dillard P. Spriggs, expôs com muita clareza as preocupações das *majors* neste fim de século:

"Operating in a mature industry is different from conducting operations when demand is rising and prices are rising (...) In adjusting to the new conditions, oil companies adopted two majors strategies. The first dealt with operarions; the second, with exploration. The first strategy can be called the 'C & C Strategy' — so named because it represented the adoption of *careful* and *conservative* operating policies. It was far from an aggressive strategy designed to expand the company; rather, it was intended to conserve and maintain an efficient operating base (...) One of the main aspects of the current exploration strategy is that most companies concentrate their exploration in the U.S.. Although this concentration on the most mature producing area in the world may be ironic, it started several years ago for several reasons (...) The U.S. was viewed as a safe harbor for investment, first with the easing of price control, and second, with their abandonment in 1980. Profits in the U.S. producing industry were able to withstand the inroads of the WPT and the decline in crude oil prices last year. Many majors earned $3 to $4 per barrel in 1983, with the best achieving results over $5 per barrel. Another important consideration favored the U.S. in spite of its maturity. Many, if not all, majors had their largest reserves in the U.S.. As a result, they needed to sustain a major effort to replace their production in order to maintain reserve lives. In this sense, the maturity of the U.S. favored exploration there." (cf. *Int. Petroleum Finance,* 31.07.84).

Dados estatísticos trazidos a confronto num seminário organizado, também em Paris em fins de junho último, pelo Centro de Geopolítica da Energia e das Matérias-Primas, dirigido pelo antigo Ministro André Giraud, mostraram os efeitos desastrosos — para a duração prática do petróleo — da concentração do esforço de pesquisa e lavra das *majors* na América do Norte e Europa Ocidental, áreas que só detêm 9% das reservas comprovadas mundiais, mas onde se encontram 70% dos direitos de propriedade mineira das companhias. Em fins de 1982, as reservas comprovadas da *Exxon* davam para 14,1 anos de trabalho. As da *BP* para 13,6 anos. As da *Shell* para 14 anos. As da *Mobil* para 12,2 anos. As da *Gulf* para 13,3 anos. As da *Chevron* (razão social oficialmente adotada, a partir de 1.07.84, pela antiga *Socal: S.O. of California*) para 9,6 anos. As da *Texaco* para 8,4 anos.

Cabe também citar um estudo recente do *Canadian Energy Research Institute*, de Calgary, segundo o qual a contribuição média de cada novo poço perfurado, para o conjunto das reservas comprovadas, está caindo no mundo (o bloco comunista não incluído). No período 1960-1969, a adição média por poço perfurado foi de 630 mil barris. No período 1970-1979, de 518 mil barris. Mas nos quatro anos entre 1980-1983, de apenas 245 mil barris.

Apesar de tudo isso, a literatura ligada às transnacionais do petróleo demonstrava, até pouco tempo atrás, uma relativa tranqüilidade da parte das *majors*, quanto a poderem *elas* chegar sem problema ao fim do século. No último ano, uma série de decepções nas perfurações ao largo da costa da América do Norte (como a do poço de Mukluk, descrito no início deste estudo) começou a alarmar as companhias.

A factibilidade de uma estratégia de espera — "cautelosa e conservadora", como explicou Dillard P. Spriggs — está-se tornando crescentemente duvidosa, no entanto. Foi o próprio Spriggs que numa outra palestra, chamou a atenção para possível conseqüência das contínuas decepções sofridas pela pesquisa do petróleo nas áreas de fronteira tecnológica e nas *águas profundas dos EUA. Não se trata — insistiu ele em Nova York, no mês de maio de* 1984 — de que os investimentos tenham sido inadequados. O problema é a falta de boas perspectivas no território americano. Se não houver melhora expressiva da situação das reservas comprovadas das grandes companhias, vai-se impor uma nova expansão para o exterior.

Na literatura especializada, estão surgindo referências à falta de oportunidade que as *majors* começam a encontrar para aplicar os seus imensos *cash-flows.* Os fiascos já ocorridos, e a melhoria dos dados de julgamento fornecidos pela sondagem sísmica preliminar de áreas *em que se pensava perfurar, estão afetando a pesquisa nos* EUA. *As companhias não sabem o*

que fazer com tanto dinheiro, estando temporariamente esgotadas as possibilidades de aquisições de reservas petrolíferas em Wall Street. Um relatório do *Chase Manhattan*, o banco mais ligado às *majors*, chegou à conclusão de que, "contrariamente à expectativa geral na indústria do petróleo", o próximo período vai ser marcado pela tendência a investir, proporcionalmente, mais capital em pesquisa fora dos EUA.

Essas preocupações ecoaram no já mencionado seminário do Centro de Geopolítica da Energia e das Matérias-Primas (Paris, junho de 1984). Desenvolveu-se ali a argumentação de que, para restaurar as reservas atualmente consumidas, a indústria do petróleo precisaria estar investindo, no mundo, 150 bilhões de dólares por ano. Ora somente 90 bilhões estão sendo efetivamente aplicados. Tanto pelo desinteresse dos países da OPEP em renovarem reservas num momento em que suas produções estão sendo constrangidas, quanto pelas citadas faltas de oportunidade no interior da OCDE. A solução, evidentemente, é "mundializar o problema das reservas", recriando as condições políticas e econômicas para a volta em força das transnacionais às zonas geologicamente interessantes. Mas cuidado tendo sido tomado, em antecipação, de "acionar para baixo" (na expressão usada no seminário de Paris) a fiscalidade dos países do Terceiro Mundo. A Angola foi posta em relevo, como país que soube adaptar-se aos novos tempos.

O ex-Ministro André Giraud assumiu o papel de Cassandra: "Se o dispositivo da pesquisa petrolífera permanecer imutável, é possível prever uma nova explosão no preço do bruto (...) Se as reservas petrolíferas accessíveis e baratas forem deixadas por muito tempo mais no subsolo, todos perderão: os industriais, os consumidores e os países produtores. Estes últimos correrão o risco de ver suas reservas esterilizadas talves para sempre." (cf. a resenha do seminário em *Le Pétrole et le Gaz Arabes*, 16.07.84).

É claro que os países da OPEP e os países do Terceiro Mundo importadores de petróleo, como o Brasil, têm todo interesse em aproveitar ao máximo, e rapidamente, os seus recursos de hidrocarbonetos. A situação de "abundância" energética e petrolífera em que se debate atualmente o s.i.p. é toda relativa, e afeta os países a que nos estamos referindo em função do entrosamento das economias deles com as do núcleo industrializado. Nesses países o que existe é carência brutal de energia. Trata-se, porém, de encontrar fórmulas próprias e inovadoras, de que a *Petrobrás* fornece belos exemplos, para a criação de um novo sistema internacional do petróleo, no qual os hidrocarbonetos sejam fator de real desenvolvimento nacional, não simples mercadoria para estratégias de alimentação de *cash-flows*. Nas condições de pós-segunda ruptura petrolífera, começa a ser possível visualizar a OPEP, ou alguns dos seus membros pelos menos, sendo atraídos para esse esforço em comum do Terceiro Mundo.

ETUDES INTERNATIONALES

VOLUME XV | MARS 1984 | Nº 1

6. A DIPLOMACIA DA REPÚBLICA VELHA: UMA PERSPECTIVA

Sérgio França Danese*

I — Introdução à História diplomática da República Velha

A História diplomática, como registro e trajetória não apenas das relações exteriores de um país, mas da política aplicada a suas relações internacionais, é parte de um processo histórico mais amplo, condicionado por peculiaridades políticas, sociais, econômicas e culturais do Estado em questão. Como tal não deve ser a História diplomática mero conjunto de instantâneos de política exterior ou de atuações isoladas de figuras de realce, mas, antes, análise capaz de relacionar a política externa do Estado e suas condicionantes internas e internacionais com o quadro mais amplo da própria existência histórica da Nação de que trata.

A política externa de um país é a formalização do seu modo de inserção no sistema internacional. É, a um tempo, reflexo e elemento dinamizador desse modo de inserção, homologando, no plano das relações internacionais do Estado, não apenas sua condição histórica, política, econômica, social e cultural, mas também, e significativamente, projeto nacional que esse Estado, por desígnios variados, possa alimentar. Estreitamente vinculada a fatores internos e externos, históricos ou contemporâneos, caracteriza-se a política externa de um país, globalmente ou num período determinando, por ser ao mesmo tempo função desses fatores e resposta dinâmica do país a eles.

Do mesmo modo que toda ação converte-se em História, não há ação sem História que a preceda. Sendo a política externa e a diplomacia que ela gera componentes da existência do Estado, sua atuação, ao mesmo tempo em que se torna História, é função e continuidade do processo em que se inserem, encontrando nele não só seus problemas principais, seus desafios e suas vicissitudes, mas também realizações, diretrizes e encaminhamentos prévios, que embasam seu trabalho e dão-lhe sentido e historicidade.

---

* O autor é Professor-Assistente de História das Relações Diplomáticas do Brasil no Instituto Rio Branco. As idéias expostas no presente trabalho não representam o pensamento do Governo brasileiro ou do Ministério das Relações Exteriores sobre o assunto nele tratado, sendo da estrita responsabilidade do autor.

A diplomacia da República Velha dentro do processo histórico brasileiro

É nesse sentido que a História diplomática brasileira deve ver a política externa do Brasil. Condicionantes próprias do país orientam a adoção e a prática de determinada diplomacia, que não é mero exercício teórico ou simples afazer burocrático, mas sim elemento essencial na promoção de interesses e objetivos concretos, que se vinculam à História do país e aos grupos que, de uma ou de outra forma, procuram controlar ou influenciar o aparelho de Estado.

A República Velha é talvez dos períodos de nossa História diplomática o que mais tem atraído a atenção, concentrando sobre si estudos, considerações e entusiasmo. Nele, importantes questões fronteiriças foram definitivamente resolvidas; nele, foi flagrante a mudança do principal eixo externo do país, que acompanhou a evolução do sistema internacional, em que uma nova e poderosa nação passou a conquistar cada vez mais parcelas significativas da hegemonia anteriormente exercida pelas nações européias; esboçou-se, nele, o perfil do que viria a ser a atuação futura do Brasil em negociações multilaterais, de caráter regional ou universal; nele, finalmente, ocupou a Chancelaria brasileira a plenitude do espaço que lhe cabia, a partir da atuação profissional do Barão do Rio Branco, considerado, com justeza, fundador da moderna diplomacia do país e artífice da definição do território nacional, méritos que se lhe devem reconhecer, como diplomata, menos por sua individualidade do que pelos resultados conquistados e pela capacidade de perceber o momento histórico, sabendo operar com as possibilidades concretas que se apresentavam.

A originalidade do período, entretanto, deve-se muito mais ao seu tratamento deliberadamente isolado, feito em função do próprio Barão do Rio Branco, sua personalidade e sua ação, do que a características próprias da política externa do país e de suas relações internacionais no período — substancialmente falando.

Efetivamente, foi a diplomacia da Primeira República marcada por certos avanços e modificações na forma de relacionamento internacional do país, sem que tais alterações se estendessem à substância, ao cerne mesmo do seu modo de inserção no sistema internacional e no sub-sistema regional. Mudança de realce, que se gesta e concretiza no período, é o progressivo afastamento do Brasil da esfera de influência política e econômica da Grã-Bretanha e sua aproximação aos Estados Unidos, culminando com o que Burns chamou, apropriadamente, de "aliança não escrita" entre o Brasil e os EUA.[1] Ora, tal mudança na órbita com que o Brasil participava no universo das relações internacionais deu-se dentro das relações que vinculavam o país aos centros de decisão política e de produção econômica no globo; não se resolveu a *dependência* em novo modo de inserção do país na economia internacional e, em conseqüência, no quadro mais amplo das relações internacionais.

Por outro lado, não partiu a diplomacia do período, na consecução dos resultados que efetivamente obteve, de um marco zero. Foi ela, no que se refere às questões fronteiriças, por exemplo, hábil encaminhadora de marchas e contra-marchas que a História registra desde os primeiros tempos da colonização ibérica no Continente. Conseguiu, igualmente, conciliar certos interesses e objetivos nacionais imediatos, no que a fronteiras se referia, e o peso cada vez mais ineludível da hegemonia norte-americana no Hemisfério.

A diplomacia da República Velha é, assim, parte de um processo que já se vinha desenvolvendo desde a conformação do país como Nação independente. Não é o Brasil, nesse particular, caso isolado. Os demais países latino-americanos, constituídos pelo primeiro grande movimento de descolonização da História moderna, formaram, com o Brasil, um conjunto específico de nações. Sua organização como Estados nacionais teve por origem não um processo de formação nacional, a exemplo dos principais Estados europeus, em que a evolução social e econômica interna funcionou como elemento aglutinador, mas sim um movimento de "independência", localizado cronologicamente (1810-1828) e que se opunha a adversário externo, no caso as metrópoles ibéricas.

Mais do que nada foram tais movimentos essencialmente políticos, no sentido de que constituíram Estados soberanos jurídica e politicamente, sem que qualquer alteração na sua estrutura de produção e no seu vínculo com os centros econômicos se produzisse. Ao contrário, a independência apenas homologou, no plano jurídico-político, as relações de fato que, no campo econômico, já vinculavam as colônias americanas à Inglaterra e a outras potências desenvolvidas industrialmente (que já incluíam, de certa forma, os EUA), fazendo das metrópoles meros e incômodos intermediários mercantilistas em um mundo já plenamente capitalista.

Muito embora essa circunstância não alterasse o quadro básico da vinculação desses países ao sistema econômico e político mundial, produziu ela a necessidade real de conformar novas nações, com identidade própria e ação nos planos interno e externo. O novo *pacto neo-colonial* não deixou de legar certo espaço para as nacionalidades que se forjavam em instituições políticas, sociais e culturais. Ao sistema internacional interessava o aspecto produtivo da nova realidade — gêneros e produtos primários, agrícolas ou minerais, de elevada demanda nos mercados europeu e norte-americano, a garantia de consumo de bens industrializados e o recurso a capitais de empréstimo por parte dessas novas nações —, não lhe importando, até certo ponto, o modo de organização interna dos países responsáveis por essa parcela da atividade econômica mundial.

Independentes politicamente, portanto, esses países passaram por um *processo de conformação nacional a posteriori*, que veio não forjar a independência, mas dar-lhe conteúdo.

Salvo poucas e momentosas exceções,[2] a conformação nacional desses países não tocou nas relações de dependência que serviram de quadro para a Independência e que viriam a ser o dado primeiro de seu relacionamento internacional e, portanto, de sua política externa e de sua diplomacia. Mesmo assim, constitui-se tal processo de elementos importantes que, tendo como pano de fundo a dependência econômica, afetaram também, direta ou indiretamente, as relações internacionais desses países e foram forjando a continuidade em que se insere a sua História diplomática. O caso brasileiro, que nos toca mais de perto, é particularmente exemplar nesse sentido.

Desenvolveu-se ele em quatro grandes campos, que vigiram por todo o século XIX e entraram pelo século XX afora, sem que, salvo precisamente uma área afeta à diplomacia, se possa dizer que se hajam concluído.

O primeiro desses campos é a experimentação de estruturas políticas, iniciada com o próprio 7 de setembro de 1822 e que se evidenciou claramente no período das Regências — primeira experiência republicana no país —, na edição do Ato Adicional de 1834, na Lei Interpretativa do Ato Adicional, de 1840, no Parlamentarismo do Segundo Império, na República, no Estado Novo e assim por diante. Em segundo lugar, a partir da própria necessidade de reconhecimento da independência e das diversas negociações com a Inglaterra, foi-se forjando uma política externa de nação independente, presa a certas contingências mas com margem de atuação suficiente para permitir, por exemplo, as manobras feitas com relação à Grã-Bretanha desde a questão do tráfico negreiro, e que culminariam com a mudança do eixo externo Rio-Londres para o novo eixo Rio-Washington no limiar do século XX.

Em terceiro lugar, coloca-se o problema do exercício da soberania nacional sobre o território, ou da configuração da "nacionalidade territorial", que envolve aspectos internos (separatismos e autonomismos) e externos (fronteiras) e que conduziu ao duplo desígnio de aglutinar internamente as partes do território, dando-lhe unidade, e de determinar-lhe as fronteiras.

Finalmente, como quarto campo, apresenta-se a configuração da nacionalidade cultural, que adquiriu características de verdadeiro projeto na vigência do chamado romantismo brasileiro, que na realidade constituiu-se de exercício de dotação programática de uma cultura literária e artística ao país e de reconhecimento de seus espaços sociais, geográficos, culturais e étnicos, caracterizando-se por traços específicos de nacionalismo, de folclorismo e de busca de identidade.

Semelhante processo não poderia, como não o fez, resolver-se em questão de uns poucos anos e, com efeito, de certa forma, perdura até hoje. Vendo-a como parte inseparável desse processo, compreende-se melhor o que tem sido a diplomacia brasileira como um todo na construção da verdadeira independência do país e particularmente a diplomacia da República Velha, herdeira de problemas ainda ligados ao nascimento do país como Estado independente. Constitui-se essa diplomacia de conjunto coeso de atuações, coesão que, no entanto, não é meramente interna ao período, mas se estende, em estreito liame, ao processo de que faz parte. E, situando-se em etapa que se caracteriza como verdadeiro divisor de águas da História brasileira, enfrentou-se a diplomacia da República Velha, de pleno, com a problemática internacional que lhe legava o Império, não por vontade própria, mas em função da posição internacional do país, dos avanços verificados nas relações internacionais globais, da própria situação geográfica do Brasil e da intensa movimentação social, demográfica e econômica que se produzia no país na segunda metade do século XIX.

Três aspectos básicos da diplomacia brasileira, três tarefas da República Velha

No campo estrito da diplomacia, a colocação da política exterior da República Velha dentro de um processo mais amplo e duradouro torna-se, agora, mais fácil. Não se nega a essa diplomacia a originalidade de certas iniciativas e a inventividade de certas soluções, preconizadas e postas em prática em período já de plena vigência e florescimento das instituições republicanas tal como se instalaram no país — período que se confunde, e não por mera coincidência, com a gestão do Barão do Rio Branco à frente da Chancelaria brasileira. Quer-se, tão somente, mostrar que as áreas de atuação da diplomacia republicana foram essencialmente as mesmas da diplomacia imperial, o que se explica não por continuísmos de qualquer espécie, mas pela própria condição do país: novo, recente, em formação nacional, ainda, sob todos os aspectos (institucional, social, étnico, cultural, territorial); dependente de mercados externos para o escoamento de sua produção de gêneros primários e para o fornecimento de bens de consumo, equipamentos e capitais de empréstimo; com uma complexa herança de problemas de relacionamento na Bacia do Prata, que exigiu da diplomacia brasileira iniciativa e habilidade no tratamento de questões de vital importância para a principal região geo-econômica do país; em franca aceleração das suas atividades econômicas com a colonização do oeste do Paraná e Santa Catarina, a ampliação da lavoura do café no oeste paulista e a *aventura* da borracha na Amazônia; enfim, com problemas sociais derivados da estrutura fundiária do Nordeste e das crises agudas provocadas pelas secas na região, que conjuntamente liberaram grandes massas de trabalhadores que emigraram em busca de melhores oportunidades nas novas atividades que se implantavam no Sudeste e na Amazônia.

Tal efervescência na vida do país, que conduziria, inclusive, à própria mudança institucional que instalou a República e renovou o comando do aparelho de Estado, é na verdade, em combinação com influxos externos apreciáveis, responsáveis pelos avanços que se fizeram nos setores primordiais da política externa do país no período republicano: a aproximação com os EUA, a solução de problemas fronteiriços que se arrastavam pelo Império ou que nele encontraram soluções parciais ou de reduzido alcance[3] e o equilíbrio relativo encontrado na região do Prata. Nesse sentido, pode-se até mesmo chegar ao extremo de considerar que a escolha, para o cargo de Chanceler, de figura do porte e das idéias de Rio Branco, não foi mera coincidência, mas conseqüência das necessidades impostas pelo momento — as mesmas que lhe deram condições de operar com sua sensibilidade de diplomata e de político, que certamente de pouco teriam valido se não se conjugassem com o momento histórico.

É dessa perspectiva que se devem considerar, portanto, os três aspectos básicos da diplomacia brasileira que a República Velha erigiu em três de suas tarefas na política externa. Sua definição dá o grau de continuidade histórica do período em questão; mas a margem de operação que cada um desses aspectos deixa permite entrever a originalidade da diplomacia

a eles aplicada pela Chancelaria republicana, conjugando circunstâncias e interesses, internos e internacionais, e uma capacidade de iniciativa amplamente respaldada pela Nação.

O primeiro desses aspectos ou áreas de atuação é a determinação do *espaço de soberania*, ou do espaço territorial, que envolve não apenas a fixação de fronteiras definitivas, mas a própria determinação do estatuto jurídico de certos territórios sobre os quais pairavam dúvidas. É uma relação que envolve poder e capacidade de negociação e que apresentou problemas resolvidos diferentemente, quer por meio da arbitragem internacional, quando a segurança sobre a legitimidade da aspiração nacional era completa e mesmo histórica, quer por meio da negociação direta, quando a posse, embora efetiva, não era função de título jurídico, mas de uma situação de fato em território não submetido ao exercício de uma soberania.

Em segundo lugar, apresentam-se as *relações de dependência*, ou seja, aquelas que derivam do modo de inserção do país no sistema mundial — produtor de gêneros primários, notadamente o café, e importador de bens industriais e capitais de empréstimo — e que se caracterizaram, na passagem do século, pela mudança do orbitamento do país, que passou para a esfera norte-americana, em movimento impulsado por influxos internos que vieram de encontro às aspirações ianques de hegemonia hemisférica e de expansão de sua fronteira econômica e de sua ação diplomática. Essas relações, que qualificamos de *verticais* para caracterizar o verdadeiro quadro em que se coloca a "aliança não escrita" entre o Rio de Janeiro e Washington, foram em alguns momentos bastante importantes como respaldo político para a resolução de questões fronteiriças pendentes, principalmente com os vizinhos territórios da Guiana francesa e da então Guiana inglesa.

Finalmente, colocam-se as *relações de convivência*, isto é, aquelas que, no plano bilateral, envolvem o país com alguns parceiros de importância, notadamente na região do Prata, e, no plano multilateral, levam o Brasil à participação cada vez mais freqüente em conferências regionais (Conferências Interamericanas) ou universais (Haia, Liga das Nações). São relações *horizontais*, no sentido de que, nelas, não se coloca o problema da dependência ou da sujeição a centros de decisão política ou econômica (o que modernamente se qualificaria de relação Norte-Sul), mas sim o relacionamento entre "Estados soberanos" em matéria de convivência internacional ou regional em torno de temas políticos ou jurídicos.

A diplomacia da República Velha move-se, portanto, nesse quadro-base da política externa brasileira desde a Independência. Circunstâncias novas, nos planos interno e internacional, fazem a *diferentia* e mostram que as mudanças ocorridas e os resultados obtidos acompanharam tendências históricas internas e globais (como o ciclo da borracha, a política de valorização do café, a ascensão dos EUA como potência hegemônica no Hemisfério, etc.).

Nesse processo, a importância e o alcance da diplomacia brasileira praticada no período ressaltam mais pela capacidade de compreensão do momento histórico e do exato peso dos fatores em pugna, o que lhe possibilitou conquistas permanentes para o país, do que pela consideração isolada e até certo ponto ufanista da obra do Barão do Rio Branco. Ao valorizar sua dedicação profissional, sua habilidade técnica e política, seu conhecimento histórico, sua prática diplomática, enfim, tudo o que deu forma à sua obra, certamente não devemos buscar a consagração individual do Barão, nem limitar a História diplomática de que participou à sua gestão à frente do Ministério das Relações Exteriores. Compreender a diplomacia da Primeira República como parte coesa do processo histórico brasileiro, e a obra do Barão do Rio Branco como elemento dentro desse processo, é, a nosso ver, maneira correta de abordar o período e, de certa forma, de fazer justiça ao historiador que foi Rio Branco: porque dessa forma se vê o Homem como agente da História, não como a própria História...

II. "A definição do espaço nacional na República Velha".

A definição do espaço territorial brasileiro, ou do "espaço de soberania nacional", foi

um dos três grandes complexos de relações com que a diplomacia da Primeira República, em continuação àquela praticada pelo Império, mas agora sob novas circunstâncias e realidades, teve que trabalhar.[4] Constituiu-se tal complexo em conjunto de "questões fronteiriças", de natureza e origem variada, que envolviam áreas sobre as quais o Estado brasileiro reinvindicava o exercício de sua soberania, com base seja em títulos históricos, seja na ocupação efetiva — demográfica e econômica — de regiões antes devolutas.

Nessa tarefa, verifica-se a incidência da diplomacia aplicada pela República em processo já em curso desde a Independência política do país.[5] Sobre ele, colocam-se novas componentes internas e internacionais, entre as quais ressalta o próprio significado da instauração da República no Brasil e os novos interesses que com ela vêm à tona, modificando, em alguns aspectos, e acentuando, em outros, as diretrizes genéricas da política exterior do país: a vinculação externa a centros mais poderosos em razão da própria estrutura produtiva do país; a busca de equilíbrio de poder e de afirmação da soberania na área do Prata; a necessidade de assegurar a fixação definitiva de fronteiras com nítida importância social e econômica; a aproximação, facilitada pela forma republicana de constituição política do país, com os vizinhos com os quais se arrastavam pendências fronteiriças; e a canalização, para a solução dessas pendências, de consenso nacional criado em torno delas e algumas vezes de importante apoio externo, obtido por meio do novo direcionamento das relações de dependência do país (isto é, a aproximação com os Estados Unidos).

Na análise da definição do espaço nacional, procurar-se-á, portanto, verificar a importância, o significado e o alcance da própria República no Brasil, das componentes internas e externas do processo, das bases de negociação utilizadas pelo Brasil e da diplomacia aplicada aos casos concretos (exemplificativamente). As conclusões apontarão para as implicações políticas no relacionamento com os vizinhos e para as conseqüências positivas verificadas na atualidade da política brasileira para a América Latina.

Significado da República e suas implicações para a política externa do Brasil

Grande parte dos historiadores brasileiros deixa entrever, quando não o declara expressamente, que por trás da mudança político-administrativa representada pela República do Brasil encontra-se uma adequação estrutural entre o poder econômico — representado pelos cafeicultores do Vale do Paraíba paulista e do oeste do mesmo Estado, reunidos no Partido Republicano Paulista — e o poder político, monopólio, durante o Império, da velha aristocracia fundiária do Nordeste e dos cafeicultores da região do Vale do Paraíba fluminense, essencialmente escravocratas.

Não constituiu, assim, a República alteração nas estruturas de produção da economia nacional, mas sim experimentação de nova estrutura política que não contou, durante algum tempo, com o consenso nacional — fato que se manifestou em reações das mais variadas índoles e intenções, de Canudos à Revolução Federalista no Rio Grande do Sul, passando pela Revolta da Armada e por manifestações monarquistas.

Por outro lado, defrontou-se a República com a necessidade de reconhecimento interno e externo, buscando, por uma parte, identidade de objetivos e interesses nacionais, no plano interno, e, por outra, imagem e atuação que a legitimassem, no plano internacional.

Do ponto de vista internacional, ainda, significou a República adequação de relevo, com a plena "americanização" do país, no sentido de ter-se rompido a barreira do relativo isolamento político representada por forma monárquica de governo incrustada entre Repúblicas, temerosas de influências, ainda que meramente ideológicas, em seu sistema institucional.

Finalmente, significou a República a manutenção das estruturas de produção no interior do país, que vinculavam fortemente a economia brasileira a mercados externos cada vez mais desequilibrados para o lado da oferta, enquanto que a estrutura fundiária acentuava, no

Nordeste, os problemas demográficos e sociais, e a colonização, no Sul, no Sudeste e na Amazônia, valorizava espaços ainda não polarizados.

Componentes do processo de definição do espaço nacional

Duas séries de componentes — uma interna, outra externa — orientam a ação da diplomacia brasileira do período da República Velha, no encaminhamento das questões fronteiriças.

Na série interna, ressaltam elementos políticos, econômicos e sociais, que, conjuntamente, influenciaram o processo e deram-lhe peso.

Do ponto de vista político, perfila-se em primeiro lugar a necessidade, para os Governos republicanos, de caracterizar a soberania nacional e o controle completo do território brasileiro pelo aparelho de Estado — seja para defini-lo com relação às demais nações vizinhas e virtualmente concorrentes, seja para consolidá-lo internamente sob a autoridade da União, ameaçada por contestações locais.

Em segundo lugar, coloca-se o próprio prestígio do grupo que se instalou no poder, *interessado em consolidar as bases e a imagem da República. Nesse sentido, atentou-se prova*velmente para o fato de que os problemas territoriais eram todos prementes e de que uma ofensiva externa em área sensível como a da soberania nacional se constituía em instrumento de consolidação da política interna e das próprias instituições republicanas, revestindo-se de caráter indiscutível de afirmação nacional e internacional da República. A conhecida técnica de canalizar êxitos em política externa, atinentes à própria essência da nacionalidade, como é o caso do território nacional, tornou-se, assim, de imediata utilização pelo novo Governo. Rio Branco foi, nesse sentido, herói republicano.

Em terceiro lugar, como tarefa sensível, que incumbe ao Governo, e argumento diplomático irrefutável, coloca-se a proteção aos nacionais brasileiros fisicamente instalados em áreas em litígio, sob a iminência de sujeição a soberanias estrangeiras. Essa proteção, no caso do Acre, armou-se em verdadeira bandeira em torno da qual se uniu a opinião pública nacional, respaldando as negociações entabuladas pela Chancelaria brasileira e conferindo-lhes legitimidade.

Por último, do ponto de vista político, alinha-se o equilíbrio de poder no Prata, principal foco de atenção da política externa brasileira no âmbito regional e área sensível que afeta diretamente aquela que então já se tornava a principal região geoeconômica do país. As questões fronteiriças no Oeste Catarinense e Paranaense tornavam-se focos de problemas no relacionamento do Brasil com os países da área e, portanto, obstáculo a ser prontamente superado de forma pacífica e definitiva.

Do ponto de vista econômico, ressalta, em primeiro lugar, o fato de que o interesse cafeeiro confunde-se, na Primeira República, com o próprio interesse nacional, realidade que se tornou patente com as políticas de valorização do café em execução logo com as primeiras crises de superprodução e conseqüente queda dos preços internacionais do produto no mercado mundial. É esse interesse cafeeiro que vai, em grande medida, orientar a mudança do eixo de dependência externa do país de Londres para Washington, o que, por sua vez, garantirá o acesso ao principal mercado consumidor do café brasileiro, o fornecimento de produtos manufaturados e de capitais de empréstimo necessários à manutenção da atividade econômica do país e, por último, o amparo político necessário para levar a bom termo algumas questões externas importantes como as fronteiras.[6]

Por outro lado, foi capital a importância econômica das áreas em litígio, o que é particularmente exemplar no caso do Acre, região de onde provinha substancial parcela da produção de borracha, que, entre 1889 è 1910, cnstituiu, sob todos os aspectos, notável surto econômico, responsável por importante parcela da receita em divisas estrangeiras e por um grande avanço, pioneiro, na Amazônia. Em tais áreas, a expansão da produção econômica carre-

gava consigo outras implicações políticas, sociais e estratégicas, que davam aos litígios internacionais dali oriundos matiz mais profundo e complexidade maior. Não se tratava de mero escambo ou de simples e primitiva coleta de sobrevivência, mas de ocupação efetiva de terras, devolutas é certo, mas de cuja importância os Governos envolvidos já se davam conta de há muito. Tratava-se, em última análise, da manutenção de espaços geográficos importantes para a economia no setor de produtos primários, notadamente a borracha, a madeira e a erva-mate.

Finalmente, cabe assinalar as componentes sociais do processo. Representavam as áreas em litígio garantia de espaços econômicos que absorvessem a tensão social gerada pelo sistema produtivo e pela estrutura fundiária de outras regiões, notadamente o Nordeste, onde a estagnação econômica, provocada pela secular retração da indústria açucareira, era agravada, por um lado, pela mecanização dos "engenhos de açúcar" — que foram deixando espaço para as "usinas" e liberando mão-de-obra — e, por outro lado, pelas secas cíclicas que assolam a região e que se manifestaram com especial vigor nas três últimas décadas do século passado. As correntes migratórias se intensificaram, dirigindo-se a áreas onde a expectativa de atividade econômica constituiu-se em poderoso fator de atração. Entre 1877 e 1879, com a "Grande Seca", cerca de um terço da população do Nordeste migrou para a Amazônia e São Paulo, numa evidência de elevado grau de tensão social na região, comprovado por numerosas revoltas camponesas e o impressionante episódio de Canudos, já na virada do século.

O problema social e demográfico impulsionou, assim, a ocupação de novas regiões de produção, em áreas em que a fronteira cartográfica não havia sequer sido delimitada e demarcada, ou o havia sido de forma incompleta. Dessa forma, foi talvez o fator social a principal variável nas negociações sobre o território nacional, pois, ao formar a base da ocupação, deu origem a dois importantes argumentos jurídicos utilizados pela diplomacia brasileira na solução de alguns litígios territoriais: o princípio do *uti possidetis*, que nada mais é do que a versão jurídica da ocupação social e econômica de um território, e a *proteção aos nacionais brasileiros*, em áreas em que a sujeição a soberania estrangeira não fosse límpida e internacionalmente reconhecida.

Na série externa, a principal componente é a expansão econômica e diplomática dos Estados Unidos, cujo poder já se fazia sentir na última década do século XIX, em prenúncio do que seria a sua presença internacional no século XX.

Essa expansão deve ser vista dentro da perspectiva da própria expansão do capitalismo norte-americano no século passado. Realizada a independência e instaurado seu processo nacional, puderam os EUA caminhar rapidamente para a segunda Revolução Industrial, não sem antes, contudo, enfrentarem-se a determinados problemas internos que se erigiam em barreiras para o capitalismo ianque: a expansão da fronteira econômica com base na expansão territorial (Louisiana, Flórida, Texas, Territórios Mexicanos, Centro-Oeste e Califórnia); o pleno estabelecimento da sociedade de classes, com a abolição da escravidão; a garantia da unidade nacional sob o federalismo, com a derrota do separatismo sulista na Guerra de Secessão; e o aceleramento da atividade econômica, dinamizada pelo grande afluxo de contingentes de mão-de-obra provenientes da imigração européia e pela riqueza obtida em novas frentes econômicas como a Califórnia e o Meio-Oeste.

Plenamente conformado como nação capitalista, foi só a partir do final do século que os EUA se lançaram ao exterior, não mais para a anexação física de territórios, como o fizeram às custas do México de Sant'Anna na primeira metade do século XIX, mas para o exercício de uma hegemonia político-econômica que se expandiria em círculos concêntricos pelo Hemisfério, tornando-se patente com a Guerra Hispano-Norte-Americana de 1898, com a revigoração da Doutrina Monroe, sob novas condicionantes, e com o "Big Stick", com o qual os EUA inauguraram política de franca intervenção em países da América Central e do Caribe, visando à proteção de seus interesses econômicos e financeiros. A Doutrina Monroe, apresentada originalmente como defensiva, uma vez que fora criada no contexto da descolonização do Continente ameaçada pelas forças da Restauração da Europa do Congresso de

Viena, evoluiu em sua formulação, por força das relações de poder e da própria expansão externa dos EUA, para transformar-se em instrumento das pretensões hegemônicas desse país, no intuito de assegurar mercados para seus bens industriais e seus capitais e para garantir suprimentos de matérias-primas e produtos agrícolas tropicais de elevada demanda no mercado norte-americano.

A inexorabilidade do avanço norte-americano e o interesse que dele advinha para certas classes produtoras latino-americanas tornava atrativa, para estas como para os norte-americanos, qualquer aliança que pudesse se originar, homologando, no plano político-diplomático, relações econômicas em grande parte dirigidas para o poderoso vizinho do Norte.

Nesse contexto, o Brasil, de certa forma impelido por sua própria estrutura econômica para a área de influência dos EUA, concretiza o que seria uma aliança tácita com os norte-americanos. Essa aliança se revestiu do caráter de uma dupla e recíproca aproximação, em que interesses de nações virtualmente distintas convergiram no plano diplomático — com a diferença de que, como se verá, soube a Chancelaria brasileira de certa forma canalizar para a solução de alguns problemas fronteiriços o importante respaldo político representado por uma grande sintonia de interesses econômicos e financeiros com Washington.

O grande trunfo da diplomacia brasileira consistiu, portanto, à época, não em realizar tal aproximação, *inevitável* em nosso modo de ver as coisas,[7] mas sim porque soube aproveitá-la no trato de outros problemas cuja solução representou ganho permanente e indiscutível da Nação brasileira como um todo, livrando-se de litígios daninhos à boa convivência com vizinhos que são hoje pilares da política externa do país em seu importante relacionamento com os demais países em desenvolvimento.

O processo de negociação dos litígios territoriais

O interesse nacional brasileiro, reorientado pelo grupo que passou a dominar o aparelho de Estado com o advento da República, reflete-se na política externa do país pela redefinição de objetivos em cada um dos três campos de atuação da diplomacia brasileira — as relações verticais, ou de dependência, as relações horizontais, ou de convivência, e as relações espaciais. Assim, no primeiro campo, o objetivo é promover, no plano político, aproximação que homologasse os interesses econômicos recíprocos, no que se constituiria no estabelecimento de novas relações de dependência; no segundo, o equilíbrio de poder na região do Prata é entrevisto sob novo prisma, com a superação do entrave político-ideológico representado pela Monarquia; e, finalmente, no campo que nos interessa de perto, a definição do espaço nacional se coloca de forma mais premente, não só como garantia de atividades econômicas essenciais para o país, mas também por seu significado político interno.

No entanto, é na composição desses objetivos, praticada pelo Barão do Rio Branco principalmente por ocasião da longa pendência sobre o Acre, que se encontra o cerne da atividade diplomática brasileira, principalmente entre 1889 e 1909, marcos, respectivamente, da instauração da República e da solução final do problema acreano com o Peru.

Consistiu tal composição na percepção, pela Chancelaria brasileira, de que a concretização de um desses objetivos — a "aliança" com os EUA — poderia constituir um reforço de viabilização dos dois outros objetivos, obtendo a diplomacia brasileira importante respaldo internacional, suficiente para levar adiante negociações anteriormente paralizadas apesar da posse, pelo Brasil, de argumentos decisivos e de títulos jurídicos autênticos.

Mas a análise global, generalizante, das chamadas "questões de limites" permite vislumbrar nitidamente os elementos de forma e de fundo que operaram na solução dessas tendências.

Em um primeiro grupo de elementos, todas as componentes do "interesse nacional", que vimos esboçando, se juntam a um "poder nacional" relativamente grande, que ensejou ao Brasil a possibilidade de encetar ação diplomática para iniciar ou prosseguir negociações.

A esse "impulso nacional" — chamemo-lo assim — somam-se, por um lado, princípios jurídicos aplicáveis aos litígios e, por outro lado, títulos jurídicos.

Entre os princípios, ressaltam, conforme já foi dito, o *uti possidetis* (homologação jurídica da ocupação social e econômica de terras devolutas), o princípio da nacionalidade da população da área em litígio e o princípio da solução pacífica dos litígios internacionais, seja pela via da negociação, seja pela via do arbitramento internacional.

Entre os títulos jurídicos, encontram-se aqueles oriundos de um "direito histórico", cuja fonte primeira são os tratados e acordos de valor preliminar, firmados entre as Coroas Ibéricas, no período colonial (Tratado de Madri, 1750; Tratado de San Ildefonso, 1777; e Acordo de Badajoz, 1801), e um direito contratual, consubstanciado em Tratados negociados entre nações já independentes, de que é exemplo o Tratado de La Paz de Ayacucho, de 1867, entre o Brasil e a Bolívia.

Num segundo grupo, coloca-se a "aliança não escrita" entre o Brasil e os EUA, que veio dar certo respaldo político e diplomático às iniciativas brasileiras, sobretudo nos dois litígios que defrontam o Brasil com potências européias (Inglaterra e França). A esse respeito, afirma Burns acerca do Barão do Rio Branco que "compreendeu a importância dos Estados Unidos e habilmente a colocou a serviço do Brasil."[8] No caso das questões com os demais países vizinhos, esta afirmação comporta, contudo matizes mais acentuadas. O pragmatismo sempre guiou a Chancelaria brasileira na procura, junto aos contendores, de fórmulas de solução a serem adotadas em cada caso. Não parece, improcedente afirmar que, quando havia segurança de títulos históricos e jurídicos, procurava a diplomacia brasileira privilegiar o arbitramento internacional como processo de solução. A defesa da arbitragem internacional, aliás, guiou a atuação do Brasil em foros internacionais no início do século. Entretanto, quando a decisão não se devia basear em títulos jurídicos, por serem insuficientes ou contraditórios mas sim em realidades palpáveis tais como o *uti possidetis* em terras devolutas, a Chancelaria brasileira procurou negociar diretamente sempre numa base salutar, com seus parceiros.

As negociações: significado das questões de Palmas e do Pirara e exemplaridade do caso do Acre

A diplomacia da República Velha lidou, entre 1889 e 1909, com casos diferentes, de maior ou menor complexidade, relativos a litígios sobre territórios de fronteira. Os casos de Palmas ou Missões, das Lagoas Gaúchas e do Acre, que ganharam maior expressão, envolveram países latino-americanos soberanos; os casos do Amapá e do Pirara opuseram o Brasil a duas metrópoles européias, França e Grã-Bretanha, em disputas sobre territórios vizinhos a possessões coloniais desses países. A questão da Ilha da Trindade envolveu disputa pela legitimidade da posse daquele território insular, então de valor estratégico mais do que nada.

Para a abordagem que vimos fazendo no presente trabalho, é a questão de Palmas particularmente significativa, pois evidenciou a continuidade da tarefa diplomática brasileira, independente da mudança institucional representada pelo advento da República. Com efeito, trata-se de questão que se arrastou ao longo do Império, vinculada de certa forma às disputas de poder na região, e para a qual já se caminhava no sentido de encontrar-se solução que aliviasse tensões no delicado sub-sistema regional. Assim, é fundamental ressaltar o fato de que o Compromisso de Arbitragem para a solução do litígio fora firmado ainda sob o Império, em 7 de setembro de 1889, concluindo etapa de negociações iniciada havia tempos. Quis a República, em gesto precipitado, resolver a questão por outros meios, com a celebração, pelo então Chanceler do Governo provisório, Quintino Bocaiúva, em 1890, do Tratado de Montevidéu, que dividia ao meio a zona de 30 mil quilômetros quadrados e que acabou não sendo ratificado pelo Congresso brasileiro a instâncias do próprio Chanceler, que percebeu a tempo o erro a que fora induzido. A solução do arbitramento, com base em títulos jurídicos, foi retomada a seguir, favorecendo o Brasil em 1895. É tal solução reveladora não só da con-

tinuidade de objetivos e métodos da diplomacia brasileira, mas da própria cautela com que a República passaria então a tratar tais questões, procurando as saídas mais acertadas e utilizando-se do processo genérico de negociações que descrevemos mais acima, guiando-se por um espírito eminentemente prático.

Já a questão do Pirara, entregue ao arbitramento do Rei da Itália, evidenciou a incidência de outros fatores na derrota da posição brasileira, deixando claro que o jogo político da Itália junto à Grã-Bretanha foi fator decisivo para a solução do litígio, com a divisão desigual da área em questão (34 mil km^2, dos quais apenas cerca de 14 mil km^2 couberam ao Brasil). Existe também a possibilidade de que o Governo italiano quisesse, com tal veredito, alertar o Governo brasileiro para os problemas que à época enfrentavam os imigrantes italianos estabelecidos no Brasil.

Finalmente, o caso do Acre reveste-se de caráter exemplar, pela magnitude dos interesses econômicos envolvidos, pela agudeza dos fatores sociais implicados, pela importância político-diplomática, enfim, que representou.

Exemplo peculiar de manifestação da História em dois níveis — o da História feita pelas massas, na ocupação e exploração do território, e o da História feita pelas elites, na negociação diplomática —, foi o Acre região que concentrou sobre si todos os aspectos daquilo que vimos onsiderando como o "interesse nacional brasileiro" na época, seja pelo fator econômico — a borracha cada vez mais cotada em um mercado mundial que experimentava as emoções dos primeiros automóveis com pneumáticos —, seja pelo fator social, como área receptora de migrações internas oriundas de regiões tensas socialmente, seja ainda pelo fator político-estratégico, em que ressaltam o elevado risco de conflito internacional representado pelo litígio, a repercussão interna dos problemas sofridos pelas populações brasileiras ali instalados, próprio prestígio interno da República ali envolvido e o acréscimo, a problema já tão delicado, da complicação representada pelo arrendamento do Acre (Aquiri), pelo Governo boliviano, a entidade estrangeira, a *Bolivian Syndicate*, que se erigiu em novo obstáculo a ser superado pela diplomacia brasileira.

Com a formação de nova fronteira econômica, demográfica e política — produto de fases sucessivas da ocupação do Acre por brasileiros, culminando com a fase econômica a partir de 1870 —, as pressões sobre a diplomacia brasileira formaram duas grandes correntes: uma, externa, provinha dos protestos e ameaças do Governo boliviano, e se fazia no sentido de uma retirada brasileira da região e do reconhecimento dos direitos bolivianos sobre a mesma, nos termos do Tratado de La Paz de Ayacucho, de 1867; outra, interna, provinha de movimentos de opinião pública e de interesses brasileiros, e se exercia no sentido da incorporação definitiva do Acre ao território brasileiro. O problema do arrendamento ao *Bolivian Syndicate* foi solucionado com a cessão ao Brasil, pelos norte-americanos, partes do consórcio, dos direitos de arrendamento comprados à Bolívia, evitando-se dessa forma trunfo boliviano oriundo do envolvimento de terceiras potências no litígio. A compra desses direitos de arrendamento custou aos cofres brasileiros cerca de 110.000 £.

Diante da premência do problema — as revoltas de brasileiros se sucediam e a região tornava-se explosiva nos últimos anos do século passado —, e diante da magnitude dos interesses ali envolvidos, viu-se o Brasil diante de três possibilidades de encaminhamento do problema, conforme o demonstrou o próprio Barão do Rio Branco, em documento em que analisa o assunto.[9] Entre a negociação direta com a parte boliviana, baseada no *uti possidetis* do momento, o recurso à arbitragem, para a interpretação da parte final do artigo 2º do Tratado de 1867, com renúncia ao *uti possidetis* do momento, e o encorajamento da fundação do Acre como Estado independente, para posterior anexação ao Brasil, preferiu a diplomacia brasileira a primeira possibilidade, para a qual contava com trunfos de primeira ordem (a própria extensão do *uti possidetis*, a facilidade de controle da região pelas Forças Armadas brasileiras e o respaldo indireto norte-americano à iniciativa por meio da cessão dos direitos no Bolivian Syndicate).

Dessa forma, foi a questão acreana exemplar no processo genérico de definição do espaço nacional brasileiro. Optando pela negociação direta bilateral (ou seja, por parceiro, começando com a Bolívia, país com o qual o litígio atingia proporções alarmantes), com base em dois princípios jurídicos irrefutáveis e no fato consumado da ocupação brasileira e contando com o respaldo do Governo norte-americano no que ao Bolivian Syndicate se referia, pôde a Chancelaria brasileira, em tempo relativamente curto, resolver o problema com a Bolívia e, por essa forma, obter ganhos políticos tanto interna como internacionalmente. Resolvido o litígio com a Bolívia, por meio do Tratado de Petrópolis, de 1903 (pagamento de dois milhões de libras esterlinas à Bolívia, compromisso de construção de estrada-de-ferro que contornasse as cabeceiras do Mamoré e alguns acertos territoriais), ficou franqueada a via do entendimento com o Peru, consubstanciado definitivamente com o Tratado de 1909.

Conclusões

Enfrentou-se, portanto, a diplomacia da República Velha às três tarefas básicas que lhe impôs o próprio processo histórico brasileiro. Soube ela, entretanto, conciliar os objetivos que novos interesses nacionais e novas circunstâncias internacionais lhe colocaram pela frente, legando ao futuro a solução definitiva dos poucos litígios fronteiriços que à época embaraçavam a definição do espaço onde se exercia a soberania do Estado brasileiro.

Resolvendo litígios de elevado potencial de conflito, conquistou a diplomacia da Primeira República, na continuidade das preocupações da diplomacia brasileira em geral, duas importantes vitórias que viriam a durar no tempo e a constituir instrumentos do projeto nacional brasileiro contemporâneo.

Do ponto de vista interno, foram incorporadas legalmente ao território brasileiro áreas de importância econômica e social indiscutível, que se constituíram, ao longo do presente século e até os dias atuais, em fatores de alívio de pressões demográficas e sociais e de implantação de novas atividades econômicas. Esse fato é atestado pela própria elevação do Território Federal do Acre à categoria de Estado federativo, já no início da década de 60, e pela caudalosa corrente migratória que para aquelas regiões continua a fluir até os dias de hoje.

Também do ponto de vista interno, contribuiu o êxito nas questões fronteiriças para o prestígio da diplomacia brasileira, conferindo-lhe um estilo que, se por um tempo, no dizer de diplomata brasileiro, andou à procura de um assunto, é hoje instrumento fundamental do papel que o país tem que representar no concerto internacional para viabilizar seu projeto de desenvolvimento e bem-estar social.

Representou esse êxito, por último, no plano interno, o pleno exercício do poder e da soberania do Estado brasileiro sobre seu território, contribuindo por essa forma para a consolidação da unidade nacional, não poucas vezes ameaçada de desagregação no correr da História brasileira.

Do ponto de vista externo e da própria diplomacia brasileira, representaram as soluções definitivas de litígios fronteiriços importante fator de aproximação e de alívio de tensões com os vizinhos sul-americanos, hoje pontos-chave da política externa do país, tendo-se livrado a Chancelaria brasileira, para sempre, do incômodo de ter que tratar de problemas delicados, que envolvem diretamente a própria soberania dos Estados e se constituem em estopim de graves conflitos entre vizinhos, além de forte tensão que pode facilmente ser aproveitada por nações mais poderosas, como via para o exercício de sua hegemonia em uma região.

Hoje, preocupa-se a Chancelaria brasileira tão somente com a densificação de marcos fronteiriços; não pesa sobre o Brasil nenhuma hipoteca política com seus vizinhos. As vantagens que uma tal situação trouxe para o desenvolvimento recente da diplomacia latino-americana do Brasil são evidentes. Podemos concentrar todo nosso esforço diplomático em

ações concretas de cooperação, de intercâmbio e de aproximação política, sem despender recursos e a capacidade operacional da Chancelaria em penosos litígios territoriais, que tendem a cristalizar-se com o passar do tempo ao invés de solucionar-se. O exemplo recente de vários litígios fronteiriços que se reacenderam na América do Sul dá bem uma idéia do potencial de conflito e desagregação que esses problemas trazem embutidos e revela o acerto e o pragmatismo da diplomacia da República Velha ao deixar-nos tão valioso legado.

Notas

1. Cf. BURNS, E. Bradford — *The Unwritten Alliance; Rio Branco and Brazilian-American relations.* Nova Iorque: Columbia University Press, 1966.
2. Entre essas exceções, que convém qualificar, ressalta de certa forma o Paraguai do Doutor Francia, que alimentou um projeto nacional continuado por seus dois sucessores e enterrado com a eclosão da Guerra da Tríplice Aliança.
3. Veja-se, por exemplo, o Tratado de La Paz de Ayacucho, firmado em 1867 com a Bolívia, que resolveu de forma incompleta e insatisfatória a questão da soberania sobre a região do Acre, fazendo perdurar e até mesmo agravar-se o litígio, até a solução final encontrada no Tratado de Petrópolis, de 1903.
4. Cf. Primeira parte, "Introdução à História diplomática da República Velha".
5. A questão de Palmas ou das Missões, por exemplo, originou-se durante o Império, que principiou as negociações para solucioná-la, firmando a 7 de setembro de 1889 o Acordo de Arbitragem que mais tarde encaminharia solução favorável ao Brasil. A continuidade do processo e das preocupações sobre os problemas torna-se assim, clara.
6. Note-se, nesse processo, o primeiro passo dado pela República nas relações com os EUA, rompendo a tradição do Império de não firmar tratados com nações mais poderosas: a assinatura de acordo que concedia aos produtos industrializados norte-americanos tratamento alfandegário semelhante ao dispensado nos EUA ao café e açúcar brasileiros, isto é, a isenção de impostos e gravamos, o que beneficiava abertamente os produtos norte-americanos. A seguir, a política de valorização do café, posta em marcha com o Convênio de Taubaté, em 1906, lançaria mão de vultosos recursos obtidos com empréstimos do City Bank de Nova Iorque. Mais tarde, a lei anti-truste norte-americana impediria a continuação dessa política com recursos oriundos dos EUA.
7. Como o demonstram, de resto, as intervenções armadas que os EUA realizariam subseqüentemente para garantir sua hegemonia e defender seus interesses em outros países, notadamente da América Central (Panamá, Nicarágua) e do Caribe (Haiti), e a grande dependência do setor cafeeiro do Brasil com relação ao mercado ianque, responsável por mais de 50% da demanda do produto.
8. Cf. LAFER, Celso — "Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil" *in*: LAFER, Celso e PEÑA, F. — *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais.* São Paulo: Duas Cidades, 1973, pp. 83-119.
9. Cf. CARVALHO, Carlos Miguel Delgado de — *História diplomática do Brasil.* São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959, pp. 233-235.

Notícia bibliográfica

Os dados fatuais constantes do presente estudo foram obtidos no compêndio de Delgado de Carvalho, *História diplomática do Brasil*, citado, em Caio Prado Júnior, *História Econômica do Brasil* (13ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Brasiliense, 1970) e em Nelson Werneck Sodré, *Formação Histórica do Brasil* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976).

ISNN 0046-001X

DESARROLLO ECONOMICO

Revista de Ciencias Sociales

VOLUMEN 24 ABRIL-JUNIO 1984 Nº 93

DESARROLLO ECONOMICO —REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: Rep. Argentina, $a 800.— Países limítrofes, us$ 36; Resto de América, us$ 40; Europa, Asia, Africa y Oceanía, us$ 44. Ejemplar simple: us$ 10 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etc., a:

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
Güemes 3950, (1425) Buenos Aires, República Argentina.

7. A ILEGITIMIDADE DA DÍVIDA EXTERNA DO BRASIL E DO III MUNDO

Santiago Fernandes*

Ao analisar o problema da nossa dívida externa pretendemos demonstrar os três processos descapitalizadores do III Mundo e as causas seculares da sua ilegitimidade. Começaremos por aquele denunciado por Lord Keynes, cujos argumentos revelam como os países subdesenvolvidos são vítimas de seculares desequilíbrios no balanço de pagamentos e, *ipso facto* de constantes e crescentes dívidas decorrentes da irracionalidade das instituições financeiras internacionais até hoje vigentes.

A denúncia por Keynes desse processo descapitalizador desfavorável aos países pobres resultou de solicitação do Ministério Britânico de Informações, em plena II Guerra Mundial, ao famoso autor da "Teoria Geral", no sentido de preparar um plano para uma nova Ordem Econômica no pós-guerra. O objetivo seria de libertar as nações dos injustos desequilíbrios externos e do desemprego, ocorridos no regime do padrão ouro do passado, bem como nos de sua forma modificada, após a crise de depressão dos anos 30. Lord Keynes aceitou a incumbência e, após várias fórmulas, discutidas com os melhores economistas ingleses, apresentou seu projeto para uma Câmara Mundial de Compensação (*International Clearing Union*), 1944, cujos delineamentos básicos apresentaremos adiante.

As origens da solicitação feita a Keynes aparecem no XXV volume, editado em 1980, na coletânea de seus escritos ("Collected Writing of John Maynard Keynes (Macmillan). Todavia, os fundamentos de Keynes para a formulação de sua *Clearing Union, mais conhecida* como Plano Keynes, foram desenvolvidos em setembro de 1941. Essa relevante análise, a

---

* Economista, antigo pesquisador do Banco do Brasil. Foi estagiário no Tesouro dos EUA, no *Chase Bank* e no *Federal Reserve Bank* de Nova Iorque. Participou da Conferência de Bretton Woods em 1944, publicando em setembro do mesmo ano, no *"Commercial Financial Chronicle"* de N.Y., seu primeiro ensaio, *"Gold, a Barbarous Relic"*.

ser agora focalizada, confirma a ilegitimidade da dívida externa do Brasil e da América Latina.

É no mencionado volume XXV da referida coletânea, com o título *"Activities of 1940/1944 — Shaping the post-war world: the Clearing Union"*, do capítulo I, *"The Origines of the Clearing Union* (1940/1942), na seção *"Post-War Currency Policy"* com subtítulo *"The Secular International Problem"*, que se encontra a impressionante denúncia de Keynes. Vale a pena seguir atentamente o que o insuspeito Lord Keynes nos dirá sobre o tema. Para isso faremos inserir, entre parenteses, palavras que não se encontram no texto de Keynes a fim de tornar mais fácil a assimilação de sua convincente denúncia.

O Secular Problema Internacional

Keynes inicia sua análise enfatizando que "o problema da manutenção do equilíbrio no balanço de pagamento entre as nações nunca foi resolvido, a partir do momento em que o processo de troca primitiva foi, substituído pelo uso do dinheiro (ouro, prata, papel) e de letras de câmbio". Prosseguindo, ressaltava: "O fracasso na solução desse problema tem sido uma das principais causas de empobrecimento, descontentamento social e até mesmo de guerras e revoluções". "Nos últimos cinco séculos só houve dois períodos de 50 anos cada, nos reinados de Elizabeth e Victória, na cronologia inglesa, durante os quais o uso da moeda metálica no comércio internacional funcionou." (*worked*) (p. 21).

"Foi somente nos últimos anos" — observava Keynes — "quase nos últimos meses antes do colapso, que o Dr. Schacht" (Ministro das Finanças da Alemanha anterior à II Guerra) "se deparou, em desespero" (sem ouro) "com alguma coisa nova que continha o germe de uma boa idéia técnica. Essa idéia era a de desatar o nó do problema, descartando o uso de uma moeda internacional" (o ouro) "e 'substituindo-a pelo que equivalia à troca direta, não entre indivíduos, mas entre diferentes unidades econômicas" (países). "Desse modo, conseguiu ele voltar à essência original do comércio, afastando o instrumento que supostamente o facilitava, mas que na realidade o estrangulava." (p. 23).

Das passagens transcritas de Keyne, três pontos devem ser ressaltados. O primeiro é o fato de que a não solução do problema do desequilíbrio no balanço de pagamento tem sido, até nossos dias, uma das principais causas do "empobrecimento, descontentamento social e de guerras e revoluções".

O segundo é que no longo período britânico de 500 anos referido por Keynes, só houve duas breves fases de equilíbrio, nos períodos de Elizabeth e Victoria, sendo que no desta última — esclarecia Keynes — a *"iniciativa do ajuste* (ao equilíbrio) *passou do devedor para o credor".* (p. 21) (grifos nossos). Quanto ao período da Rainha Elizabeth, Keynes não explicitou as razões que levaram ao equilíbrio. No entanto, no II tomo de seu *"Treatise on Money"* (1930) assinalava que fora a pilhagem pelo pirata Francis Drake, do ouro dos galeões espanhóis vindos da América que, segundo Keynes, "pode ser considerada a fonte e origem dos investimentos ingleses no exterior. A Rainha Elizabeth pagou com essa presa o total de sua dívida externa, investindo uma parte na criação da Companhia do Levante; com os lucros desta foi formada a das Índias". (vol II p. 156/7). Notemos, assim, que a pirataria, nos mares, realizada, sem o mesmo êxito, por outras nações, deu início ao Império Britânico, colonial e financeiro, desenvolvido depois com o domínio do padrão-ouro ligado à libra esterlina.

O terceiro ponto a destacar é o aplauso de Keynes à inovação do Dr. Schacht, cujo *bilateralismo compensatório* (em marcos) inspirou Keynes para conceber sua Câmara Internacional de Compensação (multilateral) que adiante sintetizaremos.

Ajuste Compulsório apenas para devedores

Importa agora determo-nos sobre a análise de Keynes, mais relevante, acerca das reais e iníquas causas da impossibilidade de existir equilíbrio no balanço de pagamentos dos países subdesenvolvidos, com a moeda-ouro do passado ou – aditamos – com os empréstimos em dólares de nossos dias. Na seção com o título "*The Analysis of the Problem*", advertia preliminarmente o economista: "Peço muita atenção para o que se segue, porque procurarei evidenciar que isso poderá ser a chave para a compreensão da natureza de uma *alternativa capaz de êxito*". (p. 27) Isto é, um novo sistema apto a manter o equilíbrio permanente no balanço de pagamento das nações, como sucederia se sua aludida *Clearing Union* tivesse sido adotada.

Sobre a injusta desigualdade dos métodos de ajuste ao equilíbrio no passado (e no presente) escrevia Keyne: "É da essência de um padrão metálico internacional" (tal como ocorre hoje com as dívidas em dólares) "transferir o maior peso do ajuste para o país em posição de *devedor* no balanço internacional de pagamentos, ou seja, o país que é nesse contexto hipoteticamente o *mais fraco* e, acima de tudo, o *menor* em comparação com o outro lado da balança" (p. 27). "O processo de ajuste" – aduzia Keynes – "é *compulsório* para o devedor, e *voluntário* para o credor. Se o credor *não quiser* realizar sua parte no processo, nada lhe acontecerá. Embora as reservas de um país não possam cair abaixo de zero, não há teto para o seu limite. O mesmo ocorre se empréstimos internacionais forem os meios de ajuste. O devedor tem necessariamente que fazer empréstimos; o credor não está sob nenhum tipo de pressão". (p. 28, grifos nossos).

Eis aí, claramente acentuada pelo economista inglês, a causa do mal que valeria repisar: os países credores ricos estão *isentos* da obrigação de restaurar o equilíbrio. Vemos que é exatamente isso o que se verifica hoje em relação ao endividamento de nosso País e da América Latina.

O Suplício de Sísifo dos devedores

Keynes, a seguir, punha em relevo (ainda em 1941) fato destacado por Raul Prebisch, a partir de 1949, louvando-se em estatísticas inglesas. "Há ainda outra conseqüência" (do desequilíbrio) dizia Keynes, "de grande importância, quando o *ônus do ajuste recai sobre o país devedor*, de economia subdesenvolvida, em comparação com a das nações mais ricas, a saber, a maior parte dos métodos de ajuste ao seu dispor são passíveis de exercer um efeito negativo em suas relações de troca" (**an adverse effect in its terms of trade**)" (p. 28). Quer dizer, um volume maior de exportações recebe em troca valor menor por parte das nações desenvolvidas, em relação aos produtos importados destas, excetuando o caso do petróleo com o advento da OPEP. Trata-se da deterioração das relações de troca em favor dos países industrializados, o que se traduz numa subtração de renda, ou seja, descapitalização dos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

A respeito dessa descapitalização, enfoquemos o mais impressionante e atual dos textos que estamos transcrevendo e que explicita os meios a que recorrem, em vão os países endividados em busca do equilíbrio, confirmando as vantagens usufruídas pelas nações credoras mais ricas:

"Deflação doméstica, depreciação cambial e outras medidas visam a estimular exportações, reduzindo seu preço internacional em termos de importações. O valor da redução nos preços que se fará necessária para estimular uma expansão suficiente na *quantidade* de exportações relacionadas às importações, depende da elasticidade da demanda dos produtos do país que procura aumentar suas vendas. Se, devido a natureza desses produtos ou à relutância de competidores estrangeiros em renunciar à sua parte no comércio, uma grande queda no preço se torna necessária para estimular um significativo aumento na quantidade

(de exportações). Então, o país que estiver forçando seus produtos no comércio internacional sofrerá uma grande redução na renda obtida em relação ao volume das transações anteriores. Tomando o caso extremo, se for necessário reduzir o preço pelo menos na mesma proporção em que o volume de vendas é aumentado, o país devedor estará envolvido em uma tarefa de Sísifo, e não conseguirá chegar mais perto do equilíbrio, não importa quão árduos sejam seus esforços" (*gets no nearer a position of equilibrium however great its efforts.*) (p. 29).

Não é preciso dizer que está ai descrito com precisão o esforço inútil, mais que secular em nossa história, desde a Independência com empréstimos em ouro e, modernamente, sob o FMI, em dólares — esforço feito não só pelo Brasil como por outras nações no sentido de alcançar o inatingível equilíbrio externo, implicando isso suplício análogo ao da figura mitológica, na metáfora de Keynes, condenada à tarefa impossível de rolar, montanha acima, enorme pedra. Curiosamente, a propósito desse suplício, Keynes citava em 1941 o caso de nosso principal produto de exportação, o café. Escrevia ele: "O café do Brasil pode oferecer exemplo que se aproxima do caso extremo. Mas para muitos produtos agrícolas, uma percentagem bastante razoável de redução no preço pago pelo último consumidor pode — após dedução dos custos de transporte e distribuição além-mar a uma taxa fixa — apresentar ao derradeiro produtor condições que se aproximam do caso extremo." Assim, acrescentava, "tem sido característica inerente à moeda ouro internacional", (o mesmo ocorrendo hoje com os privilégios do dólar) "excluídas condições excepcionais, a de forçar ajustamentos no sentido mais nefasto à ordem social, lançando todo o peso dos mesmos sobre os países menos capazes de suportá-lo, o que torna os pobres, mais pobres" (*making the poor, poorer"* (p. 29).

Eis o ponto mais alto da argumentação de Keynes no que tange particularmente ao nosso País, comprovando que nosso secular desequilíbrio externo — e conseqüente endividamento e pauperismo crônico — resultaram grandemente da deterioração decorrente das relações de troca durante o largo período de nossa história em que o café foi o principal produto de exportação. Embora hoje não seja mais, isso não significa que o processo de descapitalização, sob a mesma forma de subtração de nossa renda, não tenha prosseguido. Em verdade, atuamente, com novos produtos agrícolas e industriais de exportação, estes sofrem protecionismo e a recorrente deterioração em seu valor de troca, o que aumenta, consideravelmente, nosso desequilíbrio no balanço de pagamentos. Desse modo, o Brasil e outros países, em meio também a erros de política doméstica cometidos, apelam cada vez mais, sem qualquer êxito, para maxi e mini-desvalorizações cambiais (estas últimas quase semanais no caso nacional) com o objetivo de "rolar" a dívida sem jamais lograrem a meta desejada de atingir o equilíbrio externo. Isto sem falar no sério desequilíbrio inflacionário interno, ao lado do grande desemprego (provocado em parte pelas elevadas taxas de juros emanadas da política dos EUA) e conseqüente miséria crescente das periferias urbanas e das populações rurais. Daí ser hoje conduzida a nação, com as receitas recessivas do FMI e pela alarmante taxa de criminalidade, à beira da convulsão social, prevista, como vimos, na veemente denúncia de Keynes. Mas qual era o objetivo de Keynes com sua implacável crítica?

A "Clearing Union" e a contradição de Keynes em Bretton Woods

Como resultado de sua penetrante análise concluía Keynes, ainda em 1941, que "os planejadores de um sistema internacional bem sucedido devem ser guiados por essas lições. **O objetivo de um novo sistema (monetário) deve ser o de exigir a iniciativa dos países credores,** mantendo, ao mesmo tempo, disciplina nos países devedores" (p. 31, vol XXV — "Colected Writings of J.M. Keynes").

Apoiado nessa argumentação, entregou-se Keunes à elaboração de seu projeto para uma Câmara Internacional de Compensação (multilateral), o já referido Plano Keynes. Este

plano, suplantando o *bilateralismo* do Dr. Schacht, continha três importantes inovações:

1) criava uma espécie de Banco Internacional *sui generis* para as transações de comércio no pós-guerra, a fim de realizar o equilíbrio automático no balanço de pagamento das nações participantes;

2) essa Câmara *não exigia* de seus membros qualquer depósito em ouro, dólar ou outra moeda. Ao contrário, ela criava uma nova moeda internacional (de natureza escritural), denominada *Bancor*, a ser creditada (como doação) nas contas dos Bancos Centrais dos países participantes, em quotas diferenres (mutantes) segundo o volume de comércio exterior de cada um;

3) à maior originalidade do plano estava, entretanto, na sugestão de se aplicar um tributo (podendo este ser crescente), espécie de *juro negativo*, sobre os saldos de países credores, a fim de compelí-los a utilizar seus *Bancors* na compra de produtos das nações devedoras, tornando assim *compulsória* a participação dos credores no ajuste ao equilíbrio.

Com isso se visava, segundo o plano, a substituir uma "pressão contracionista" — (recessionista para os devedores) como a que ocorre hoje com as prescrições do FMI — por uma "pressão expansionista", capaz de manter o pleno emprego e o equilíbrio no comércio mundial, isto é, sem o crítico aumento progressivo do endividamento das nações do Terceiro Mundo.

Escapa a este trabalho detalhar outros aspectos do mecanismo do projeto da *"Clearing Union"* de Keynes. Sua essência básica, porém, se encontra sintetizada nesta passagem do mesmo: "Precisamos de um sistema que, possuindo um mecanismo de estabilização interna, exerça pressão sobre qualquer país cujo balanço de pagamentos com o resto do mundo inicie um desequilíbrio em qualquer direção e que possa criar, no balanço de seus vizinhos, uma perturbação de valor igual e em sentido contrário."

Por que, porém, foi o FMI e não a *"Clearing Union"*, o organismo aprovado em Bretton Woods? As razões são encontradas nos volumes XXV e XXVI da coletânea das obras de J.M. Keynes. Revela-se ali que em função da difícil situação da Grã-Bretanha decorrente da guerra, Lord Keynes viu-se constrangido a não defender seu inovador projeto diante da contraproposta, pelos EUA, do inferior Plano White (do economista sem expressão Harry White, assistente do Secretário do Tesouro norte-americano), que refletia o pensamento ortodoxo dos economistas e banqueiros daquele país.

Da veemente controvérsia surgida, e só agora publicada no citado volume XXV, resultou prévio acordo em torno do projeto do FMI. Este, tal como o Plano White, não estabelecia a compensação multilateral equilibrada, mas satisfazia preconceitos dos EUA — então país credor — relativamente ao ouro e interesses do Império Britânico e outros produtores do metal. O que explica o apoio dado àquele projeto pela Rússia, também presente à Conferência de Bretton Woods e segunda produtora de ouro.

Tanto mais que Marx, como temos salientado, erroneamente sustentou que a moeda *jamais* poderia dispensar os metais preciosos.[1]

Por outro lado, o projeto do FMI permitir também que Londres voltasse a ser o grande centro financeiro, como o advento do eurodólar, ao se tornar a moeda dos EUA a preferida (universalmente) como "Moeda de reserva" e de "referência".

Esses privilégios, que favoreceram consideravelmente a economia dos EUA e os banqueiros internacionais, são negados pelos princípios básicos do Plano Keynes que, repetimos, impediria chegassem as nações ao brutal desequilíbrio de nossos dias. Contudo, acabou Keynes, contraditoriamente, por apoiar o oposto daquilo que, em seu plano, levava à solução; e que não requeria, como já acentuado, qualquer contribuição dos países membros, como fez, em sua origem, o FMI, exigindo quotas iniciais em ouro, dólares e mesmo moedas das nações dele participantes.

A respeito das contradições de Keynes, no endosso do FMI, em relação ao ouro, denunciadas, exaustivamente, em nosso livro "Ouro a Relíquia Bárbara" (1967), cremos que

bastaria citar palavras de seu próprio biógrafo e amigo Sir Roy Harrod: "houve também queixas em Bretton Woods de que ele abandonava a causa progressista, sujando seus dedos com um plano (o FMI) que envolvia o ouro." (*by solling his fingers with a scheme that involved gold*).[2]

Conquanto o FMI tenha sido *unilateralmente* denunciado pelo governo Nixon, em agosto de 1971 ao suspender a conversibilidade do dólar em ouro, não propôs aquele governo a transformação desse organismo numa Câmara Mundial de Compensação, a qual, como sugeria Keynes, penalizasse as nações credoras com um tributo, além de outras medidas, no sentido de estabelecer o equilíbrio no balanço internacional de pagamentos. Ao invés disso, aquela denúncia unilateral agravou a conjuntura mundial especialmente nos países do III Mundo, com o oceano de dólares, nos bancos da área do Eurodólar e outras, decorrentes do aumento do preço do petróleo, levando banqueiros internacionais a facilitar empréstimos (a altos juros) sem possibilidade de retorno, dado o iníquo processo descapitalizador focalizado.

Assim, havendo Keynes atuado em Bretton Woods como representante de interesses particulares de seu país e não como cientista da Economia Política, agravaram-se para o III Mundo — sob o FMI e com o predomínio do dólar como moeda internacional — os efeitos descapitalizadores que levaram ao endividamente absurdo do Brasil e da América Latina com as calamitosas conseqüências antes comentadas.

A esta altura, cremos já estar comprovado com o próprio Keynes, que a dívida do Brasil e de outros países subdesenvolvidos é de fato ilegitima. Em verdade, quando se considera não só a subtração secular de nossa renda pelo processo descrito mas também a natureza ou *tipo* de empréstimos, desde a Independência até a Segunda Guerra e, contemporaneamente, com as mais altas taxas de juros da história moderna, não é demais repetir que nossa dívida já foi suficientemente paga.

Vejamos agora o significado da atuação, grandemente prejudicial à economia dos países do III Mundo, dos dois outros processos descapitalizadores referidos no início deste trabalho, ou seja, a atuação de agências de bancos estrangeiros e a evasão de divisas.

O Papel dos Bancos Estrangeiros

Agências de bancos estrangeiros vêm atuando no Brasil há mais de um século, desde princípios da década de 1860, em número crescente após as duas guerras mundiais e, sobretudo, a partir do movimento de 1964, sendo alguns deles camuflados (legalmente) de bancos nacionais, como é o caso do Chase Manhattan, aqui chamado Banco Lar Brasileiro, e vários outros. Mantêm eles hoje, em conjunto, centenas de agências do Norte ao Sul de nosso País obtendo vastos lucros com nossos recursos e não com seus próprios capitais, além de emitirem "moeda bancária", o que será objeto de comentário especial adiante. Com esses dois recursos alheios financiaram e financiam, preferentemente, empresas do exterior aqui instaladas, o mesmo ocorrendo em outros países da América Latina.

Foi precisamente em 1863 que se estabeleceu no Rio uma filial do primeiro banco inglês, o *London and Brazilian Bank*. A seguir, até 1864, mais três agências desse banco passaram a funcionar em Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Sul. Foi também no ano de 1863 que se inaugurou em Buenos Aires o *London and River Plate Bank* que, em sua expansão na América Latina, penetrou no Brasil em 1892 com uma agência no Rio e, posteriormente, em outras cidades. Esses dois bancos, após diversas fusões com outros ingleses na América Latina, acabaram amalgamados, adotando em 1923 o nome de *Bank of London and South America Ltd.*, controlado pelo poderoso *Lloyd's Bank* de Londres, do qual aquele tomou o nome, no Brasil, recentemente (1983). É esse banco nosso maior credor na Inglaterra.

Ainda no fim do séc. XIX (antes do *River Plate Bank*) vieram para o Brasil dois outros, um inglês e outro alemão – *English Bank of Rio de Janeiro e Brasilianische Bank für Deutschland*. Devemos nos referir também ao todo poderoso Anglo South American Bank que, conquanto operasse com esse nome nos países ligados ao Pacífico, do México ao Chile, e na Argentina, atuou no Brasil vinculado ao British South American Bank, ambos finalmente incorporados ao Bank of London, ou seja, o Lloyd's Bank.

A rigor, a presença de nenhum deles era necessária em nosso País, visto que na década dos 50 do século XIX, de grande desenvolvimento no Brasil – a chamada "Era de Mauá" – este benemérito brasileiro não só realizou os primeiros investimentos básicos indispensáveis ao progresso do país, como criticou a Economia Clássica e ensinou a prática bancária com relações internacionais.[3] Daí a criação de vários bancos nacionais naquela década, dos quais o Banco Econômico da Bahia é o único sobrevivente.

Retornando aos primeiros anos do London and Brazilian Bank, assinalemos que este se beneficiou consideravelmente da crise de 1864, com a quebra da importante casa bancária do Rio, com o nome da A. J. A. Souto, bem como de outros estabelecimentos bancários.

Em 1866, em Londres, o banco de Mauá tentou uma fusão com aquele banco inglês, mas recuou mais tarde temendo ser trapaceado na Bolsa de Londres. Em carta publicada no *Brazilian Times*, Mauá justificativa o rompimento das negociações dizendo que se tratava de estabelecimentos "à mercê de inescrupulosos corretores da Bolsa", os quais "vivem da rapina que podem realizar ao divulgar rumores prejudiciais ao crédito de qualquer estabelecimento que desejem atingir."

Nessa carta, Mauá fazia à Bolsa críticas semelhantes àquelas feitas por P. J. Proudhon, Silvio Gesell e J. M. Keynes. A carta de Mauá aparece transcrita na integra à página 73 do livro *"A Century of (British) Banking", in Latin América* do historiador inglês David Joslin na qual nos louvaremos consideravelmente neste trabalho. Segundo Joslin, o *London and Brazilian Bank* tornou-se adversário do Banco Mauá, vindo o primeiro a ser favorecido também na crise de 1875, com a falência do banco e das empresas do grande brasileiro, devido, segundo os biógrafos de Mauá e o próprio Joslin, à falta de amparo por parte do Governo Imperial. No entanto, o mesmo Governo dera ajuda ao banco inglês na crise de 1864, como registra Joslin à página 72. Diga-se que na grave crise de 1875 outros bancos nacionais igualmente sucumbiram, o que consolidou a posição do *London and Brazilian Bank*, permitindo sua expansão, como também assinala Joslin.[4]

Histórico Protesto de Ruy Barbosa

O primeiro e veemente protesto contra atividades nocivas de agências de bancos estrangeiros no Brasil foi feito no começo da República por Ruy Barbosa, quando Ministro da Fazenda do Governo Provisório. Reagindo com altivez e energia, Ruy opôs-se à pressão, feita junto à representação brasileira em Londres, por bancos ingleses que pretendiam defender especulações cambiais objeto de restrições por parte do governo republicano. Eis a enfática resposta de Ruy, dirigida àquela Legação em 19/05/1890, abreviada na epígrafe:

"Bancos (estrangeiros) não têm razão nenhuma. Pelos seus estatutos aprovados pelo Governo Brasileiro, se obrigarem a obedecer leis e regulamentos existentes ou que no futuro se decretassem. Não lhes faltarão advogados para lhes dar outro parecer, porque os há para tudo; mas a verdade jurídica é esta... Governo Provisório... não lhes pode consentir posição privilegiada de, *sem capitais no País*, viverem de especulações constantes sobre o câmbio, como agora estão fazendo, em prejuízo do comércio, do Tesouro e do crédito nacional. Se quizerem fechar não nos fazem falta."

Esse telegrama, ao que saibamos, apareceu primeiramente na biografia de Ruy Barbosa de autoria de João Mangabeira[5] e constitui marco histórico da maior relevância como manifestação oposta à atuação descapitalizadora de bancos alienígenas, através da remessa de

lucros obtidos com nossos recursos. A crítica pioneira de Ruy se encontra igualmente em seu livro "Finanças e Política da República" (1892). Referindo-se à especulação dos bancos do exterior, menciona Ruy, à página 120, um documento do secretário da Legação Britânica no Rio, do qual o "Jornal do Commércio" publicara a suma fazendo referência à situação preponderante adquirida pelo *London and Brazilian Bank* "que se tem constituído virtualmente o único árbitro do câmbio". Comentava então o mesmo jornal, segundo Ruy, a 6 de maio de 1891, sobre o que ocorria no mercado "presa de especuladores, que sem capitais entre nós, exceto o nosso, aproveitam-no para descrédito do país no estrangeiro e para agravar as classes menos favorecidas" (p. 19). Após essa passagem, acusando mais diretamente *o London and Brazilian Bank*, afirmava Ruy: "Estamos, portanto, entregues sem concorrência, sem reservas, à discrição de um estabelecimento europeu o qual nem ao menos se abona com a garantia de importante capitais realizados no país, que aliem seus interesses aos nossos." E continuava a seguir: "temos diante de nós o espetáculo sem precedentes de uma nação inteira, explorada nos seus mais graves interesses financeiros por uma casa particular de especulação mercantil".

Salientemos que o grande Ruy Barbosa, voltando-se, inspirado em Mauá, contra o padrão ouro, evidenciava, na defesa de sua administração na Fazenda, que a especulação cambial dos bancos europeus, prejudicial aos interesses do Brasil, "não surgira" — como sustentavam seus adversários monarquistas — "com o advento da República". Antes dela outros fatores externos também agiram em detrimento do país. A esse respeito, transcreve Ruy notável texto de homem público do Império (pouco conhecido em nossa história) o pernambucano, deputado na Câmara Imperial, Antônio de Souza Carvalho.

Preliminarmente, porém, advertia Ruy Barbosa:

"Para verdes que não é uma enfermidade republicana, que o mal tem, pelo contrário, velhas raízes no antigo regime, bastará recordar-vos o que, a propósito, escrevia há sete anos (1884) um dos homens que com inteligência mais sagaz e experiência mais íntima da corrupção que denunciava, palpou e mediu esses males, anteviu-lhes e predisse-lhes a recrudescência". A seguir, citava Ruy este trecho de Souza Carvallho:

"Aviltando a nossa moeda com taxas de câmbio quase sempre inexplicáveis, o monopólio acelera o movimento de capitais para fora do país de um modo assustador, além do enormíssimo prejuízo que nos causa, *forçando-nos a pagar as nossas exportações por menos do seu valor. Pelo terror das taxas ele afugenta-nos o capital e deprecia os nossos produtos.* Cumpre que atalhemos em tempo esse mal, se quizermos evitar a um florescente e rico império, a situação humilhante, em que se deixam cair não raro os povos imprevidentes, dissipadores, descuidosos, sem capital, sem crédito, sem finanças, e que nas supremas agonias empenham as jóias do Estado, cedem as rendas das alfândegas, e até, às vezes, *submetem a fiscalizações estranhas a própria administração pública*"[6]

Certificamo-nos, assim, por essa página de Souza Carvalho, a um tempo acusadora e profética, que já em 1884 se denunciava um processo descapitalizador pela deterioração das relações de troca que Lord Keynes, como vimos antes, somente viria a fazer em 1941 e a CEPAL a partir de 1950. Esse processo se torna mais grave hoje, com as receitas suicidas do FMI, auditor dos banqueiros internacionais, em nossos dias muito maiores credores do Brasil. Extraordinária, sem dúvida, foi a premonição de Souza Carvalho ao escrever, exatamente há um século, que chegaríamos "a submeter a fiscalizações estranhas a própria administração pública", exatamente o que ocorre hoje com o FMI.

Em relação à atualidade dos protestos de Ruy e de Souza Carvalho conviria ainda destacar, na grave crise do balanço de pagamentos e da dívida externa do ano de 1898 com aspectos semelhantes aos da atual (embora esta de proporções maiores) o que sucedeu de nefasto para a economia nacional. Deflação e desemprego lhe foram impostos pelos nossos chamados agentes financeiros em Londres, Rotschild and Sons, ao assinar Campos Salles o *"Funding Loan"* estabelecido por aqueles agentes, com a colaboração estreita do *London and*

River Plate Bank, do *London and Brazilian Bank* e do *Brasilianische Bank für Deustchland*. Pelo acordo que renegociava a dívida, o governo brasileiro hipotecou as rendas da Alfândega (tal como vaticinara Souza Carvalho) levando o País com Joaquim Murtinho, Ministro da Fazenda (1898/1902) à subserviente e criminosa ação altamente funesta à nossa economia e aviltante para a soberania nacional.[7] Exigiram aqueles banqueiros o depósito em filiais no Rio dos três bancos europeus mencionados, do serviço da dívida, obtido com impostos ou o compromisso de se reduzir pela incineração o volume do meio circulante equivalente àquele serviço, havendo Murtinho preferido a última – e pior – opção. A inconcebível política de depressão praticada por Campos Salles e Murtinho levou o próprio Banco (da República) do Brasil à liquidação e outros bancos nacionais à falência, bem como inúmeros empresas de comércio e indústria. Tudo isso favorecendo depósitos nos já referidos bancos europeus bem como em outros, como o "Banco Franco Brasileiro" (*Crédit Lyonnais*) e o *"Banca Itale Brasile"*. Nessa situação de calamidade nacional, e de "odium" – na expressão de Joslin – aos bancos estrangeiros, surgiu um deputado sergipano, o intrépido e inconformado Fausto Cardoso, que solicitou no Parlamento em 1900 a nacionalização dos bancos estrangeiros. Sem êxito, dado que Campos Salles com sua autoritária "política dos Governadores" mantinha o Congresso sob seu domínio.

Quanto ao clamor nacional contra bancos estrangeiros vale destacar o que diz mesmo historiador inglês em seu citado *"A Century of Banking* (in Latin America) à pág. 143: "É difícil não simpatizar com os críticos brasileiros que viam o *London and River Plate Bank* aumentar seus dividendos de 12.1/12% em 1893 para 20% em 1897 – precisamente o período em que a situação externa do Brasil estava enfraquecendo "(*precisely the years when Brazil's external situation was weakening*)". Pelo que foi transcrito e comentado de Ruy, se confirma não só o processo descapitalizador salientado pro Keynes, e, muito antes por Souza Carvalho, mas também também o outro processo relativo à ação prejudicial das agências de bancos estrangeiros de depósitos.

A Moeda Bancária e as Constituições

Com relação ao processo detectado por Ruy no início da República, vale agora pôr em foco o que significa a "moeda bancária" emitida por tais bancos, não referida por Ruy. Embora seu protesto assinalasse que as filiais de bancos estrangeiros operavam como operam "sem capitais", não poderia o grande jurista compreender em sua época – como muitos de hoje – que esses bancos *emitem dinheiro* na forma de *moeda bancária*, esta em volume muito superior aos reais depósitos, cobrando sobre esse tipo de dinheiro que nada lhes custava – e custa – juros que davam – e dão vultosos lucros, transferidos para o exterior ou investidos em empresas não nacionais.

Contudo, o problema da emissão de "moeda bancária" criada, repetimos, sempre em volume muito superior ao de depósitos reais pelas inúmeras agências de bancos do exterior, tem sido ilegal no Brasil por infringir todas as Constituições da República, mais objetivamente a de 46 e a atual, as quais estabeleceram mais explicitamente, que *somente à União compete emitir moeda*. Este tema técnico-jurídico se relaciona com a Teoria Quantitativa da Moeda, a qual evidencia que a moeda manual, M, e a moeda bancária. M', na equação Fisher-Keynes, elementar entre os economistas, são dimensionalmente homogêneas, porque exercem as mesmas funções. Daí a fórmula simplificada dessa equação aparecer como $P = MV/0$ onde M representa a soma de M e M'.

No entanto, os economistas também não têm atentado para a ilegalidade constitucional da emissão de moeda daquele tipo por bancos privados, mais afrontosa quando se trata de estrangeiros. Se, porém, se pretende que bancos nacionais podem emitir tal moeda, então esse item da Lei Magna, terá de ser modificado, embora seja princípio geral do de que a moeda é criação do Estado.

Brasil, Colônia de Banqueiros

Quanto à dívida externa, já sabemos que nosso maior credor na Inglaterra é o mencionado *Lloyds Bank*, com 14 agências no Brasil e muitas outras, em países da América Latina, onde ainda mantêm o nome de *Bank of London and South America*. Todavia, o maior credor do Brasil atualmente é o *Citibank* de Nova York aqui funcionando há mais de meio século (1915), hoje com 12 filiais nos Estados, operando pela mesma forma ilegal, algo que não pode fazer nos outros Estados da União norte-americana, excetuando o de Nova Iorque onde está sediado. É de tal ordem o volume da moeda bancária emitida pelo *Citibank*, contra o que estabelece a Lei, que esse banco já se tornou aqui o 3º na ordem de grandeza de depósitos, os quais — reiteramos —, tecnicamente, são representados menos por depósitos reais do que por moeda bancária ou escritural. A mesma ilegalidade é praticada pelo *Bank of Boston* e pelo *Chase Manhattan*, este camuflado, como dito, de banco brasileiro, apelidado Lar Chase, com 38 agências, pelo Banco Internacional (BISA) de propriedade do *Bank of America* (da Califórnia) e do *Royal Ba of Canadá*. (No entanto, naquele Estado norte-americano, bem como no Canadá, é proibida a presença de bancos (de depósitos) estrangeiros. Assim, violaram estes também nossa ingênua "lei de reciprocidade". Diga-se que todos esses bancos foram aqui instalados muito depois do *Citibank*.

O mesmo desrespeito à Lei Magna ocorre com os bancos europeus e japoneses que operam no Brasil como os demais do Exterior. Além disso, têm larga participação em bancos de investimentos, corretores, seguradoras, etc.

Resumindo, poder-se-ia dizer que o Brasil se transformou em verdadeira "Colônia de Banqueiros" (sem qualquer simpatia pelas idéias fascistas de Gustavo Barroso). O mais estranho dos casos "nessa colônia" é o de um banco francês, já citado, *"Crédit Lyonnais"*, banco estatal na França socialista de Mitterand, outro dos grandes credores do Brasil.[8] Esse banco, hoje com a alcunha de Banco Francês e Brasileiro, logra agir em nosso País com nada menos de 50 agências, na forma ilegal e lucrativa salientadas. Seria adequado dizer, nesse caso, que se trata de verdadeira "espoliação socialista" embora o "Crédit Lyonnais" e outros, tenham sido estatizados por De Gaulle. Por outro lado, é também de estarrecer que normas oficiais, tipo Resolução 63 e outras, permitissem aos bancos estrangeiros (e nacionais) realizar transações lesivas à economia do País, dado que não só agravaram a inflação como acabaram por levar indústrias nacionais à falência, como a América Fabril, por exemplo, ou à transferência delas para empresas alienígenas.

Parece óbvio aqui impor-se, sem maior demora, ao Congresso Nacional, solicitar ao Banco Central o nome e o número exato das dezenas de bancos estrangeiros que aqui operam acobertados por legislação espúria antinacional.[9]

Significado do Juro Bancário

Conviria de novo destacar o real sentido dos imensos lucros dos bancos do exterior, através de juros ganhos com recursos nacionais bem como os de suas agências e das instituições financeiras referidas a eles ligadas. Estamos diante de autêntico processo espoliador. Já vimos antes como Keynes nos revela isso ao negar o juro do dinheiro, na "Teoria Geral", exaltando a sua secular e milenar condenação como "merecedora de reabilitação e honra". Invoca Keynes para coibir o juro "o costume, a legislação e mesmos as sanções da lei moral" (*"General Theory"*, pp 351/2 e outras.) Em seu combate ao juro, Keynes apoia também a doutrina de Proudhon e Gesell contra o mesmo, indicando que a resposta ao regime totalitário marxista e às crises do capitalismo do juro e do desemprego se encontra na obra de Silvio Gesell, discípulo de Proudhon, o adversário das idéias de Marx.

Se o juro, distinto de taxa módica de serviços bancários, é o roubo, como proclamava Proudhon em sua polêmica com Fréderic Bastiat, no meio do século XIX, pode-se facilmente

compreender como o Brasil tem sido secularmente vítima de tal delito. Cremos que foram apresentados novos fatores eloqüentes de descapitalização nacional para corrobrar o que afirmamos anteriormente, ou seja, que o endividamente externo de nosso País e outros da América Latina, já foi mais do que saldado.

Era nossa intenção, a respeito dos bancos estrangeiros, focalizar as tentativas, igualmente vãs, de nacionalização desses bancos no Brasil, posteriores a de Fausto Cardoso em 1900, tais como a da Constituição de 1934, a da Carta de Vargas em 37, a de Constuintes de 45 com o Roberto Simonsen e outros, e ainda a do projeto bem fundamentado, da 1951, do Deputado Lutero Vargas, lamentavelmente vetado pela Comissão de Finanças da época, de que foi relator o deputado mineiro Alberto Deodato. O parecer deste ao projeto 1.152-51 paradoxalmente comprova a validade da tese da nacionalização dos bancos estrangeiros. Mas esta recapitulação que desejaríamos fazer, na luta contra a colônia de banqueiros em que fomos convertidos, nos desviaria da rota traçada, que é a de apresentar o terceiro processo descapitalizador relativo à evasão de divisas.

À guisa de apêndice, vale assinalar que, da própria argumentação crítica de Ruy aos bancos estrangeiros se conclui que, rigorosamente, o sistema bancário comercial não necessita do conceito ortodoxo de capital, como temos de longa data sustentado. Compete ao Estado autorizar somente a circulação de moeda e crédito (moeda bancária) em volumes suficientes para impedir a inflação e o desemprego, cobrando aquele sistema apenas taxa módica de serviços bancários, ao lado de uma legislação que puna com demissão, ou outras sanções, as autoridades responsáveis quando não mantiverem a estabilidade monetária e pleno emprego, sob adequados índices.[10] Esta, cremos, seria a forma que teria impedido a miséria e a criminalidade que assolam a Nação.

Evasão de divisas

Como antecipado na segunda parte deste artigo onde analisamos a ação, secular e danosa, de agências de bancos estrangeiros, focalizaremos hoje o terceiro processo descapitalizador do Brasil e da América Latina. Este processo se manifesta pelo fenômeno bem conhecido da evasão de divisas — libras esterlinas no passado e hoje especialmente dólares. Tal evasão se verificou de maneira crescente, em francos suiços e dólares, a partir do fim da II Guerra, por meio da transferência dessas moedas para fora do País, por diferentes formas, seja por remessa direta, subfaturamento de exportações ou outras.

Após o surgimento do mercado de eurodólares a moeda norte-americana passou a ir não só para a Europa, mas também para os EUA e para bancos internacionais de Nassau e Caimã, no Caribe, onde se instalaram para esse fim. Outra forma, mais popular, de evasão de divisas é representada nas últimas décadas, principalmente pelo entesouramento de dólares dos EUA em cédulas ou em "cheques de viagem" emitidas por bancos do exterior, sem prazo limite de validade.

Essas duas práticas representam perniciosos processos de subtração de renda dos países subdesenvolvidos, cujos cidadãos — mesmo escrupulosos, mas particularmente magnatas, políticos corruptos, traficantes, etc. — e empresas assim agem. Isso decorre, consideravelmente, da irracionalidade do sistema monetário mundial, sob o FMI, que se mostra incapaz de estabelecer o equilíbrio no balanço de pagamentos e de suprir fórmulas, de real domínio da inflação, naqueles países. E isto — ao lado dos dois processos analisados anteriormente — que estimula tal remessa de divisas para o exterior ou seu entesouramento interno. Esse procedimento ampliou-se mais a partir do ano 1971, com a suspensão da conversibilidade do dólar em ouro pelo governo Nixon. Sobretudo com o aumento do petróleo pelo cartel da OPEP, concorrendo este para criar maiores dificuldades aos países do III Mundo, já vítimas dos dois processos de descapitalização detalhados. Com efeito, a elevação do preço do petró-

leo fez multiplicar enormemente petrodólares depositados em bancos da área do eurodólar e outros.

Seja como for, a evasão de divisas resultou, e resulta, da preferência pela denominada "liquidez" em dinheiro, que não existiria fossem devidamente aplicadas as teorias monetárias de Gesell e de Keynes, a deste em interpretação menos superficial. Essa preferência, hoje recaindo sobre do dólar, favorece grandemente a economia dos EUA e dá vantagens excepcionais aos banqueiros internacionais. Importa esclarecer que conquanto individuos ou empresas do Brasil e outros países se sintam garantidos como tal "liquidez" em dólares, em face da inflação desvalorizadora das moedas de seus países, da instabilidade política e da corrupção, por outro lado, a evasão da moeda dos EUA, é, repetimos, altamente maléfica à economia dessas nações. Isto porque o fato de escapar dos Bancos Centrais a posse de tais divisas pela dupla evasão contribui para agravar o desequilíbrio de seus balanços de pagamento, e *ipso facto*, de suas dívidas externas. Na verdade, é impossível avaliar fabulosa quantidade desses dólares, pertencentes à entidades privadas América Latina, de vez que não são computados, discriminadamente, no censo monetário dos países cujos banqueiros os detém, em volume desmedido e sob sigilo, nem revelados por aqueles em cujos cofres particulares são entesourados. Todavia freqüentemente se notícia que são muitos bilhões os dólares depositados no exterior, chegando-se mesmo à afirmação de que seriam suficientes para amortizar a dívida externa desta parte do Hemisfério.

O Dólar e o singular paradoxo

Quando certas nações, vítimas dessa forma de "armadilha de liquidez" em dólares, necessitam de empréstimos no exterior, os banqueiros internacionais lhes reemprestam, em larga medida, dinheiro de propriedade de cidadãos ou empresas dessas mesmas nações. São, pois, ainda bem adequadas as palavras do controvertido jornalista francês J.J. Servan Schreiber em seu "O Desafio Americano" (1967): "Nós lhes pagamos, de certa modo, para que eles nos comprem". De fato, isso acontece também, por exemplo, quando empresários dos EUA fazem empréstimos em Nova Iorque ou nos bancos da área do eurodólar, para investimento na Europa ou em nações menos desenvolvidas.

Além disso, quando norte-americanos compram no Brasil ou noutros países, indústrias, bancos, etc, os dólares utilizados para isso igualmente ficam depositados, em grande parte, nos EUA. Desse modo, não seria de todo impróprio dizer que o mundo se deixa comprar pelos EUA sem exigir pagamento, isso é, estes pagam em dólares não empregados integralmente na compra de mercadorias e serviços norte-americanos.

O espantoso privilégio auferido pelos EUA com tal preferência por dólares permite ainda nos norte-americanos gastar, no mundo inteiro, em bases militares, serviços de inteligência (CIA), turismo, etc, sem que, insistimos, os dólares com que pagam aos países subdesenvolvidos voltem inteiramente, para a aquisição de seus produtos. Com tudo isso, há uma liberação de fatores de produção nos EUA em favor de sua própria população, incluindo o emprego para produção de armamentos, programas espaciais, etc. Conseqüentemente, a nação mais rica do mundo é, em singular paradoxo, beneficiada pelas mais pobres ou menos desenvolvidas. Estamos, pois, diante de uma das maiores aberrações dos sistemas monetário e bancário mundiais vigentes sob o FMI, refletindo, na prática, o lamentável estado pré-científico em que se mantêm a Economia.

Contra tal sistema protestou, energicamente, o General Charles de Gaulle, propondo, entretanto, solução errônea. De Gaulle queria o retorno à ortodoxia do padrão ouro do passado e seu governo tratou de trocar seus saldos favoráveis em dólares por ouro dos EUA. Foi isto que levou o governo Nixon, em 1971, a suspender essa conversibilidade, exigida pelos acordos de Bretton Woods, rompendo *unilateralmente*, como já assinalado,

com cláusulas do FMI até então vigente. Relembremos que a eminência parda da assessoria de Nixon de então era o atual presidente do Sistema da Reserva Federal dos EUA, Paul Volcker. Curiosamente, sustentava Volcker naquela época idéias do Plano Keynes de 1943. Mantinha Volcker que nações credoras deveriam sofrer uma penalidade para ajudar a restabelecer o equilíbrio no balanço de pagamentos. No entanto, os EUA não completaram sua ruptura parcial e unilateral com o FMI, com proposta consentânea com aquele Plano, ou seja, a de substituição do FMI por uma Câmara de Compeensação Mundial como a *Clearing Union.* Esta, como referido antes, criaria uma nova moeda internacional, *Bancor*, que, mantendo o equilíbrio no balanço de pagamentos das nações, retiraria do dólar as vantagens excepcionais que tem usufruído, uma vez que, ao lado de implícitas reformas bancárias domésticas, não ensejaria a moeda dos EUA (ou qualquer outra) as regalias de "moeda reserva" e de "referência" no comércio mundial. A denúncia arbitrária e incompleta do governo Nixon é de lamentar, visto que a Nixon se atribui haver declarado então que o FMI era "propenso a crises" (*crisis-prone*), acrescentado que "ele não poderia ser remendado" (*could not be patched up*).[11]

Parece evidente que não sendo Nixon economista, as palavras a ele imputadas muito provavelmente foram de seu assessor Paul Volcker, a citada eminência parda que promoveu a ruptura do ano de 1971, sem prévia consulta dos seus membros, preferindo manter o FMI mal remendado, de forma favorável aos EUA, porém particularmente nefasta para III Mundo. De qualquer forma, convém salientar, ainda, que ante a instabilidade — por motivos políticos e outros — de certas moedas européias (instabilidade bem menor que a sofrida pelas da América Latina) se verifica igualmente ser a evasão daquelas moedas (trocadas ou não por dólares) prática comum em países como, por exemplo, a Itália e a França, cujos cidadãos (ou empresas) transferem valores monetários para os bancos da Suiça e de outras nações.

Pelo exposto supomos haver apresentado, suficiente evidência dos três processos básicos comprovantes da subtração da renda do Brasil e da América Latina, em favor de países credores. Fica também patenteado que o FMI não proporciona qualquer solução positiva ao desenvolvimento econômico equilibrado externo e interno, já que foi imposto em 1944 pelas nações mais ricas, junto com a URSS, sem a posterior indispensável transformaçao.

Se válida, portanto, como acreditamos, a denúncia das três práticas lesivas, relacionadas com a subtração de renda sofrida pelo nosso País e outros do Hemisfério, sem esquecer os demais do III Mundo, então confirma-se que são eles vítimas, e não réus de um sistema perverso, comandado pelas nações mais ricas. É nossa convicção de que os espíritos mais esclarecidos de políticos e economistas dos países credores compreenderão a procedência da tese da ilegitimidade da dívida do Brasil e da América Latina, bem como a justeza da reação que contesta tal dívida, sobretudo porque ela se apóia na análise profunda de Keynes, ao mostrar ele a situação privilegiada dos países mais ricos, isentos de qualquer obrigação compulsória de restabelecimento do equilíbrio, o que torna crescente e insolúvel o problema da dívida.

Como sair do impasse

Que devem fazer, pois, os chamados países "insolventes" como o nosso, quando o cancelamento da imensa dívida não ressarciria, como afirmado antes, tudo aquilo que lhes foi subtraído, secularmente, pelos processos analisados e, pelos juros (ilícitos) denunciados pelos teorias econômicas de Proudhon, Gesell e Keynes, reabilitadores de sua secular e milenar condenação?

A resposta a esta indagação é a suspensão do pagamento da dívida com a solução da mesma pelos países credores através de processo contábil ao lado da implementação da Câmara Mundial de Compensação de Keynes. Entretanto, desde que os governos atuais dos EUA e da Gra-Bretanha se opõem à transformação do FMI naquela Câmara, então competiria aos países da América Latina e outros continentes criarem Câmaras Regionais de Compensação, as quais poderiam ter repercussão internacional favorável no sentido de contribuir para a

eventual substituição do FMI pela *Clearing Union* de Keynes, e, conseqüentemente, abrir caminho para que o mundo vença o desemprego, a inflação e as altas taxas de juros.

Infelizmente, as propostas feitas na Conferência de Quito, em janeiro de 1984, não parecem ter ido ao fundo da questão, ao sugerirem ampliação dos recursos do FMI e expansão dos chamados Direitos Especiais de Saque desse organismo. Em nosso entender, tais medidas não poriam fim à grave problemática a que foram conduzidas as nações reunidas na capital do Equador.

Cremos que a suspensão de pagamentos do capital e dos juros da dívida, por tempo necessário para convencer os governos dos países credores de sua carência de legitimidade, é passo indispensável para sairmos da tenebrosa condição a que chegamos, com as normas do FMI.

Claro está que, ao lado dessa suspensão, os países da América Latina deveriam — insistimos — cogitar sem demora da organização de uma Câmara Regional de Compensação, dentro dos mesmos princípios do Plano Keynes, com a criação de uma nova moeda, de preferência o próprio *Bancor* daquele Plano. Isto a fim de não só estimular o desenvolvimento equilibrado de seu comércio, hoje estagnado pela carência de "liquidez" em dólares, mas também promover reformas domésticas, sobretudo no plano financeiro. Estas deverão levar efetivamente — reiteramos — à substituição do juro por taxa módica de serviços bancários, com o objetivo de manter o pleno emprego, vencer a inflação e por fim à miséria que leva à assustadora criminalidade, prenúncio de mais graves conseqüências sociais.

Kissinger exige visão de estadistas

Dois autores norte-americanos, Norma Gall e Benjamin Weiner sustentam não deveriam os juros e o capital da dívida externa serem pagos aos banqueiros dos EUA. Weiner baseava sua tese no fato de não haverem os países da Europa saldado suas dívidas da I Guerra Mundial com os EUA, sem que tal *default* global — dizia — "tivesse provocado um caos global".

Agora surge mais reputada personalidade daquele País, voltada para a solução do impasse a que chegou a América Latina com os banqueiros credores. Referimo-nos a Henry Kissinger, figura de expressão mundial, particularmente nos EUA após haver posto fim ao erro no Vietnã. Em recente artigo, tece Kissinger considerações que vêm ao encontro de nossa tese.[12] Valeria, pois focalizar alguns excertos de suas lúcidas observações.

Inicialmente, escrevia Kssinger: "A recusa da Argentina em negociar nos termos do Fundo Monetário Internacional e sua insistência em apresentar o seu próprio esquema de propostas marcam o princípio do fim da maneira como a crise da dívida mundial vem sendo conduzida." Asseverava ainda: "Não há nenhuma chance de o principal ser pago nesta década ou até mais tempo. E até mesmo o pagamento dos juros se tornará politicamente insuportável", aditando: "Estes pagamentos pagamentos simplesmente não poderão ser feitos."

Dirigindo-se aos credores, aconselhava Kissinger: "Os bancos precisam ser encorajados a desistir da pretensão de que o pagamento o integral da dívida é uma coisa possível". "Lembrando que "novos mecanismos precisam ser criados para que os juros sejam compatíveis com a capacidade de pagamento do devedor", criticava seu próprio País e admitia: "Nós, americanos, mostramos aos devedores nossa inibição e demos a nossa bênção, embora sem ter essa intenção, ao princípio de um cartel de devedores." Declarava ainda que "num mundo interdependente, de credores e devedores acabarão por se arruinar com testes de força. Se não trabalharmos juntos agora, para evitar a catástrofe, seremos obrigados a esforços muito maiores, depois, para vencer." Com essas considerações fazia então Kissinger esta notável advertência: *"Os estadistas precisam ser capazes de transceder a teoria formal"*, aduzindo que "novos mecanismos devem ser criados.".

Não revela aí Kissinger, voltar-se com clarividência e superioridade para a solução de novo desafio aparentemente difícil de vencer? Parece evidente quo reclamar Kissinger a visão

dos estadistas na busca da solução que só os economistas heterodoxos poderão oferecer, vem em favor da conclusão a que chegamos, isto é, cancelamento da dívida dos países espoliados, a paralela implantação de uma. Nova Ordem Econômica Mundial — ou Regional, para a América Latina — ao lado, obviamente de reformas internas.

Seja como for, pensamos que a argumentação desenvolvida pelo homem cuja visão de estadista logrou por termo ao gravíssimo problema do Vietnam merece a mais acurada meditação. Sobretudo porque, embora parecesse Kissinger vinculado ao *"Establishment"* bancário americano como assessor que foi de David Rockefeller — até há pouco presidente do Chase Manhattan, outro de nossos maiores credores — propõe ele uma perspectiva de solução acima do interesse dos banqueiros privados. Esperemos, pois, que o pronunciamento de Kissinger possa desencadear movimento no sentido de doação, de métodos alternativos capazes de retirar ou reduzir do III Mundo a injustiça e a miséria econômica em que está mergulhado.

Notas

1. Ver capítulo "Keynes e o erro fundamental de Marx" em nosso livro *"Ouro, a Relíquia Bárbara"* Rio de Janeiro, 1967.
2. Harrod, Roy — *The Life of John Maynard Keynes* — Harcourt, N.York, 1951. Pg. 444.
3. Sobre o significado de Irineu Evangelista de Souza (Barão e Visconde de Mauá) como economista e crítico do padrão ouro da Escola Clássica (e marxista), ver artigo na *"Revista Brasileira de Economia"* (Fundação Getúlio Vargas) de junho de 74., com o título "Mauá, o Economista do Império". Ali se revela como Mauá antecipou muito do que Fisher e Keynes sustentariam posteriormente.
4. Joslin, David — *A century of British Banking in Latin America.* Oxford University Press. p. 78 e 79.
5. No livro *"Ouro, a Relíquia Bárbara"* (1967) transcrevemos o mesmo telegrama no cap. XIII, que tem o título "Ruy, antimetalista e nacionalista", onde procuramos desfazer uma série de equívocos sobre a atuação, de 14 meses, de Ruy como Ministro da Fazenda do primeiro governo da República.
6. in *"Diário do Brasil"*, 28 de janeiro de 1884 — grifos nossos — transcritos às pgs. 116/117 do livro citado de Ruy Barbosa — *Finanças e Política da República* (1892).
7. Veja-se cap. XIV, "Vieira Souto e o mito Campos Salles — Murtinho", do mesmo livro, no qual Vieira Souto se revela o mais competente crítico da vesânica política deflacionista de Murtinho.
8. François Miterrand, na recente resposta ao apelo do Presidente João Fiqueiredo no sentido de compreender as dificuldades que causa a dívida externa do Brasil, melhor faria se admitisse a ilegitimidade da condição da França como credora do Brasil. Isto pelo que o "Crédit Lyonais" tem subtraido de nossa randa, operando no Brasil, com nossos recursos, desde antes da I Guerra Mundial. Sem falar na deterioração das relações de troca.
9. É alvissareiro registrar que o filho do banqueiro Sr. Theófilo de Azevedo Santos, segundo informação no "JB", acaba de desenvolver tese contra atuação dos bancos estrangeiros no Brasil.
10. Sobre o tema dos lucros excessivos e do poder das atuais instituições financeiras privadas, é oportuno não esquercer aqui o recente projeto do deputado do PDS de Pernambuco, Nelson Gibson, apresentado à Câmara em abril de 1983, com data de 4 desse mês. Esse projeto, contendo as mais procedentes críticas ao gigantismo das empresas bancárias brasileiras, e à jurocracia dele decorrente, não obstante ser apresentado por deputado do partido do atual governo, não foi discutido. Estranhamente, foi ele logo retirado da Câmara, certamente em conseqüência das poderosas forças que denunciava.
11. in David Rees — *"Harry Dexter White: a study in paradox"*, Macmillan, New York, 1974. pg. 429.
12. Ver revista *VEJA* de 4 de julho de 1984.

DESARROLLO Y SOCIEDAD

NÚMERO 13 ENERO 1984

El número trece de la Revista Desarrollo y Sociedad comprende los siguientes trabajos:

Suscripciones y correspondencia general deben dirigirse al Gerente Editor, CEDE. Uniandes.

Apartado Aéreo Nº 4976 Bogotá, Colombia.
Tels.: 430295 - 410377.

Valor de la suscripción anual: 3 números en Colombia, $ 1.350 y en el exterior US$ 32.00. 3 números y 3 cuadernos, en Colombia $ 1.650 y en el exterior US$ 42.00. (Los cheques deben girarse a nombre de UNIVERSIDAD DE LOS ANDES).

8. GETÚLIO VARGAS – VERSO E REVERSO DE UM ESTADISTA

Teixeira Soares*

Certas figuras do cenário internacional só se engrandecem através do tempo mercê do fulgor das controvérsias. Contudo, elas resistem às mais injustas campanhas e sobranceiram-se ao tumulto provocado por seus inimigos. Sua especial blindagem refulge toda a vez que uma campanha violenta procura ver nessas figuras históricas apenas o transitório. Mas, toda a vez que certa personalidade passou a ser controversa num parâmetro desmesurado, desde esse instante ela transpôs os umbrais da História. Produto do seu meio, essa personalidade também reflete todas as jaças, todas as limitações, todas as deficiências que a vida, em seu conjunto social, lhe impôs.

Através de nossa evolução histórica, temos conhecido rasgos de grandeza que enaltecem instituições e personalidades. Recordo-me daquele conceito de Rui Barbosa, na 9ª Sessão do Congresso Constituinte, em 16 de dezembro de 1890: "A União é, talvez, o único benefício sem mescla, que a Monarquia nos assegurou". E logo a seguir, o de Nabuco, no seu *Balmaceda:* "A liberdade brasileira é uma teia de tenuidade invisível possuindo apenas a resistência e a elasticidade da seda, que a Monarquia, como uma epeira dourada, tirou de si mesma e suspendeu entre a selva amazônica e os campos do Rio Grande". Nesses conceitos de Rui Barbosa e de Nabuco a respeito do que nos legou a Monarquia quanto à Unidade nacional e à Liberdade (durante a Guerra do Paraguai jamais houve estado de sítio, tampouco suspensão de garantias constitucionais), encontra-se a fluidificação — digamos assim, *faute de mieux* — do que vem a ser o amor à União e à Liberdade,sentimento inato deste império, que é e será o Brasil. Poderosa Tradição viva cimenta este império e lhe dá um destino de grandeza — destino de grandeza que todos os brasileiros sentem nas suas fibras mais íntimas.

Por certo que é dever do historiador ser imparcial, máxime ao ter diante dos olhos uma personalidade tão discutida como Getúlio Vargas. Getúlio não foi apenas o calculista frio de personalidade de tais quilates ou de tais defeitos; foi um momento histórico, verdadeira-

---

* Embaixador, sócio benemérito do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. O texto corresponde à conferência pronunciada a 31 de agosto de 1983 no Instituto.

mente *axial*; foi, em suma, uma época, transformada num vasto e soberbo painel de realizações, malogos, esperanças. Conduziu um povo, e foi conduzido por esse povo. Contudo, desde logo surge a pergunta inevitável: — por que motivo o chefe de um movimento revolucionário, estruturado na plataforma da Aliança Liberal, como foi o Movimento de 1930, que tanta ênfase deu à pureza das eleições como espelho da consciência popular, se transformou no criador do Estado Novo? Fizeram-se indagações a respeito, escreveram-se livros, analisou-se largo espaço histórico do nosso comportamento político-social com a preocupação de se encontrar uma explicação adequada a tais indagações. Claro que se podem dar explicações, encontradas ou desencontradas. Por conseguinte, iremos a uma tentativa de resposta.

Getúlio Vargas tinha uma sensibilidade ozonificada, digamos assim, ao giro do cata-vento das correntes e contracorrentes da opinião pública. Sem dúvida, sua personalidade era dotada de singular poder de apreensão do fenômeno político. Mas, a resposta poderia também estar nas tremendas mutações ocorridas no cenário internacional com a espantosa imposição da teoria mecanicista dos imperialismos desbordantes. Estes imperialismos não escaparam à agudeza do programador de variados lances novos na vida interna do Brasil. E tudo isso aconteceu numa quadra histórica em que as nações deste Continente não só descriam de uma Política de Solidarização de Interesses, bem como resistiam à política abrangente do Presidente Roosevelt.

Por conseguinte, o historiador, ao analisar, com imparcialidade, a obra realizada por Getúlio Vargas, terá de deter-se algo surpreso (ou mesmo, muito surpreso) ante as contradições — reais ou aparentes — de uma personalidade que jamais se escondeu, antes se expôs; que jamais recuou de certos planos (como o programa siderúrgico, que representou o somatório de extraordinária batalha diplomática em Washington, antes de haver-se transformado justamente no cenário prodigioso de Volta Redonda) e que, mesmo encarado como estadista contraditório, revelou grandeza em seus possíveis erros de homem d'Estado.

Personalidade plurifacetada, dotada evidentemente dos defeitos que existem na complexidade de um estadista em si, Getúlio Vargas, filho de um soldado das Missões do Alto Uruguai, que regressara da campanha do Paraguai, com o posto de Tenente-Coronel, depois Coronel e General em 94, — Getúlio Vargas arrancou daquelas lhanuras do território missioneiro, ingressou na Escola Militar do Rio Pardo, — lareira dos soldados construtores da Fronteira Sul —, e foi voluntário na tropa do Exército organizada em Mato Grosso e que deveria rumar para o Acre, sob o comando do General Sampaio, quando o Presidente Pando, da Bolívia, desfechou a terceira expedição contra Plácido de Castro em Porto Acre.

Arrancando das lhanuras das velhas Missões Jesuíticas do Brasil, ei-lo a construir sua personalidade, rica de traços imprevistos e animada de forte idealismo criador, através do Rio Grande do Sul; e depois através do Brasil. Nesse entretempo, o Rio Grande sarava-se das feridas da Guerra de 93, sobre a qual escreveram Wenceslau Escobar, Arthur Ferreira Filho e Riograndino da Costa e Silva. Certa feita, Tavares Bastos, nas suas *Cartas do Solitário*, afirmou: "Do grão de areia fazem séculos o monte". Tudo na vida de uma personalidade de eleição representa *antecipação* de um grande plano a ser realizado. Assim aconteceu com Getúlio Vargas, através da sua vida movimentada e surpreendente, numa evolução calculada da periferia para o centro do comando. Justamente a vida tão versátil e mesmo tão contraditória de Getúlio Vargas contém ensinamentos de grande valia, — ensinamentos de energia criadora.

Existe famosa caricatura que representa Bismarck descendo a escada do portalô do navio do qual fora comandante, com a seguinte legenda: — *Der Lotze geht von Bord*, — o piloto retira-se de bordo. Reflete-se no rosto do Chanceler de Ferro a dureza de quem ainda não se julga vencido.

Essa caricatura célebre faz pensar em Getúlio Vargas, alijado do poder em 1945. Mas, Getúlio Vargas poderia fazer suas as palavras de Lincoln: *"I am a slow walker, but I never walk back"*. Aquele que, para muitos era sumamente contraditório, em momentos de alta

culminância histórica se revelara de firmeza sem brechas. Exemplo típico: — o vigor que imprimiu à conduta de todo o esforço bélico do Brasil, durante a Segunda Guerra Mundial.

Se voltarmos à análise daqueles anos anteriores a 1930, verificaremos que, mesmo nos havendo dado um Barão do Rio-Branco, um Santos Dumont, um Nabuco, um Rondon, um Oswaldo Cruz, um Machado de Assis, — a chamada República Velha foi, de fato, velha, estreita, medíocre, ademais de traduzida na prática em satrapias estaduais. Por isso mesmo, a Campanha de Arte Moderna, de 1922, representara o ponto de arranque de uma vasta e complexa peleja de modernização cultural do País. De fato, esforço gigantesco feito por um Graça Aranha, um Tristão de Ataíde, um Gilberto Freyre, um Manuel Bandeira, um Mário de Andrade, um Carlos Drummond de Andrade, um Jorge Amado e tantos outros. Essa campanha enfatizara a existência de um mundo ardiloso de Macunaíma, contraposto ao mundo escuro e fatalista de um anti-Macunaíma.

O Movimento de 1930 tivera precedentes históricos, representando o estuário de tendências políticas e jurídicas que, revoltadas contra a rotina e a falta de espírito renovador, buscavam um desaguadouro. Este desaguadouro seria — Reforma ou Revolução. Recordemos, no entanto, que Jackson de Figueiredo dissera que a melhor revolução é pior que a pior legalidade. Conduto, o Brasil, perdera muito tempo (reconheçamo-lo, porque é verdade) nessa busca de um destino de Grandeza Política. Ademais, a República Velha malbaratara oportunidades importantes quanto ao aproveitamento de capitais estrangeiros numa época em que havia folga desses capitais. A República Velha não atacou basilarmente os problemas do ensino primário, secundário e superior. Fez, no assunto, obra intermitente, quase à justeza dos recursos orçamentários, então existentes. Diremos, a título ilustrativo, que a primeira universidade federal existente no Brasil só foi realmente fundada em 11 de abril de 1931. Por conseguinte, faltou velocidade a uma obra educacional progressista na República Velha.

Também no campo das iniciativas empresariais, perdeu-se o ritmo instaurado por Mauá. Perderam-se oportunidades de aceleramento do progresso material em diferentes áreas do País. Se a construção dos 366 km da Madeira-Mamoré, de 1905 a 1912, se revelou como um poema épico, — lástima que a ferrovia não houvesse sido prolongada para o Norte como para o Sul, para ser depois desativada como deficitária... Até hoje o Forte do Príncipe da Beira não está ligado a Cuiabá por uma estrada de ferro, que cruzaria uma região opulenta de minérios.

Por isso, a República Velha foi o desperdício de oportunidades propícias ao ativamento do progresso nacional. Mas, no tempo, poderíamos pessimisticamente definir esse Brasil como algo de parecido com um "conglomerado de oligarquias regionais dirigido pela batuta dos Estados detentores de maior poder econômico-financeiro", como afirmou Miguel Reale. Por isso, muita gente esclarecida entendia ser necessário reagir contra esse estado de coisas. Quanto antes, melhor. Ora, no Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre existiam em agitação os focos de tais veleidades reformistas, que teriam de vencer verdadeiros abismos de rotina, então considerados intransponíveis.

A ação positivista, no Rio Grande do Sul, desde o final do Império, criara um núcleo de pensadores reformistas, que, imbuídos de certas idéias políticas, acreditavam não apenas na proclamação da República, mas ainda no estabelecimento de um governo republicano forte. Fundou-se em 1882 o Partido Republicano Rio-grandense (PRR). Nesse tempo, Silveira Martins e Júlio de Castilhos defrontavam-se como personalidades ímpares, posto Silveira Martins tivesse dito a um jornal da Côrte: "No Rio Grande não existe partido republicano. Andam por lá alguns moços sonhadores, gaguejando a República, pelo Catecismo de Augusto Comte".[1] Assinale-se o caso interessante de, no final do Império, o Marechal Deodoro da Fonseca ter sido cortejado ao mesmo tempo por liberais, conservadores e republicanos, houvessem sido estes positivistas ou não.

Por conseguinte, de longe vinham as águas subterrâneas, tanto abolicionistas como republicanas, que iriam abalar os alicerces do Império, corroídos já pela rotina. Esses pensa-

dores reformistas, se traziam idéias novas, entressonhavam com profundas modificações estruturais. Júlio de Castilhos aspirava a um Executivo forte a exercer sua ação através de largo painel de reformas. Contudo, os reformistas teriam de enfrentar a rotina; e a rotina era poderosa. Alberto Torres permaneceu como uma ilha no mapa do pensamento reformista brasileiro. No entender desses reformistas, iria a Problemática do Poder depender do jogo vital de muitos planos e muitas idéias, dotadas de intensa vitalidade.

Reconheçamos que as condições gerais do mundo, nessa quadra anterior a 1930, refletiram-se poderosamente no Brasil. Em 12 de julho de 1926 Félix Pacheco enviou mensagem a Sir Eric Drummond, Secretário-Geral da Liga das Nações, na qual anunciou que o Brasil se retirava da Sociedade internacional. Golpe pretensamente sensacionalista, mas que não causou sensação alguma. Mas, as condições gerais do mundo suscitavam indagações ansiosas de sociólogos, motivações de juristas, bem como planos reformistas da Ordem internacional de alguns pensadores. Por conseguinte, condições de diversa natureza existiam propícias, no Brasil, ao Movimento de 1930, no qual Getúlio Vargas desempenhou papel decisivo. O drama político (chamemo-lo assim) tivera seu começo naqueles dias atormentados de 1928 e 1930, com o *"ckrack"* da Bolsa de Nova York, bem como alarmantes acontecimentos de ordem internacional.

Ocorre-nos aqui citar pensamento de Heiddegger, o existencialista: — não existe *Dasein* (existência, na teoria do filósofo) sem mundo; nem mundo sem *Dasein*. O mundo brasileiro, naqueles anos medíocres de 1920 a 1928, parecia não ter *conteúdo*, nem político nem cultural. Isto é, parecia não ter uma motivação política primordial, como se dependesse apenas de reflexos, procedentes do estrangeiro. Na realidade vivíamos do que procedia do estrangeiro como motivação pensante; vivíamos condicionados às modas e modos intelectuais da estranja. Por isso mesmo, minoritárias forças intelectuais rebelavam-se contra essa ordem de coisas, incompreensível num país jovem, e ademais talhado para uma missão de grandeza. Sim, bem explicitado: talhado para o cumprimento de uma Missão de Grandeza.

O Movimento de 30 liquidou uma ordem antiquada, então existente, obra feita de feudalismo agropecuário, inteiramente dedicada ao enriquecimento de pequenos grupos de nacionais, ou de nacionais a serviço de interesses forâneos. Por isso mesmo, o Movimento de 30 galvanizou a consciência nacional, deitando raízes. Esse movimento poderoso legitimou-se, porque encontrou profunda ressonância nas camadas populares de várias áreas geográficas, com maior ou menor intensidade. O Movimento de 30 foi renascimento de ideais novos.

Ainda hoje, ao analisarmos a projeção histórica e social do Movimento de 30, chegaremos à conclusão de que representou verdadeiro alude a soterrar uma estratificação de rotina e de burocracia, que os velhos políticos julgavam consolidada pelo decurso de tempo quase imemorial. A falta de "visão profética", chamêmo-la assim, dos mais importantes políticos da República Velha, muito contribuiu ao desmoronamento do que se reputava estável e duradouro.

Iniciado no Rio Grande do Sul, mas com ramificações em São Paulo, no Rio de Janeiro, Minas Gerais e no Nordeste, o Movimento de 30 alastrou-se, derruiu a velha ordem, procurando reconstruir Nova Ordem, traduzida em democracia, eleições, legislação trabalhista vigorosamente original (Lei de Sindicalização, de 19 de março de 1931). Tivemos assim as oito horas de trabalho, férias remuneradas, assistência médico-jurídica ao obreiro e salário mínimo. Mas, Getúlio Vargas abriu caminhos novos: — pelejou pela independência ecnômica do País — em particular no carvão, no aço e depois no petróleo. Ao mesmo tempo, começou através do Brasil a ingente tarefa de arrumar, reconstruir, inovar ritmos de trabalho, engrandecer o trabalhador do campo ou da cidade, dar-lhe personalidade, desvendar novas perspectivas de industrialização e de modernização da agricultura.

Se volvermos um olhar crítico a esse passado trepidante de entusiasmo criador, teremos de reconhecer que no período 1930-1942, o que se fez foi num metro gigantesco. Houve a coragem de enfrentar dificuldades de porte; como houve o espírito de abrir cami-

nhos novos à agricultura, à indústria e à cultura do Brasil. É claro que se muito se errou, também muito de construtivo foi arrancado do basalto da rotina.

Na admirável biografia de Getúlio Vargas da autoria de John W. F. Dulles, encontramos estes conceitos que merecem ser repetidos nesta nossa exposição despretensiosa:

"Como notou o economista brasileiro Caio Prado Júnior, de formação marxista, a transformação operada pela Revolução de 1930 era inevitável. A contribuição de Vargas foi realizar essas grandes modificações com o menor atrito possível, evitando assim que aquele período tivesse ainda sido mais agitado. Muitos observadores criticavam Vargas por suas omissões. Mas esses observadores não estavam autocondenados, como ele, à tarefa de se manter no poder. Devido a esta obrigação, ele estava menos livre para agir do que geralmente se supunha — conforme o próprio Getúlio admitiu, nos tempos do Governo Provisório".[2]

Seja como for: — sobrecarregado de omissões, erros ou deficiências, no entender dos seus detratores; ou enaltecido por medidas construtivas, Getúlio Vargas apresenta-se ao historiador imparcial como verdadeira encruzilhada psicológica. E pergunta então o historiador imparcial: — foi realmente um grande construtor? ou foi simplesmente um político hábil que soube empalmar os que se considerassem mais espertos ou mais preparados? Eis uma pergunta crucial. Contudo, mesmo o historiador mais prevenido de prevenções muito azedas (e tantos houve...), terá de assinalar a importância da ação política e internacional, levada a cabo por Getúlio Vargas em prol de uma política de real aproximação a ser feita com as nações vizinhas; bem como em prol de forte associação Brasil-Estados Unidos. Esta associação Brasil-Estados Unidos não tardou a transformar-se em verdadeira aliança (ou pouco faltou para isso) ao tempo do Presidente Roosevelt, mercê da qual pôde o Brasil não só vencer mil e uma dificuldades internas, bem como adequar as condições do meio político, econômico e social a um hercúleo trabalho de Defesa Nacional.

Defesa Nacional foi um dos lemas do governo de Getúlio Vargas. Desse lema surgiu muita coisa: surgiu a "filosofia", chamemo-la assim, da Escola Superior de Guerra. Vejamos outro efeito dessa abrangência chamada Defesa Nacional: — quero referir-me ao Serviço de Fronteiras do Ministério das Relações Exteriores. Alegar-se-á que esse serviço foi precisamente fundado em 21 de janeiro de 1928, na administração Washington Luis, sendo Octávio Mangabeira, Ministro das Relações Exteriores; contudo, mais tarde, por decreto de 4 de janeiro de 1934, o Presidente Vargas definiu as Comissões Demarcadoras de Limites, e por decreto de 29 de maio de 1934 ficou aprovado o Regulamento para o Serviço de Fronteiras do Itamaraty, o qual determinou que em tempo de paz servir em Comissão de Fronteiras é serviço que sobreleva a todos os demais, na ordem civil.

Procedendo a uma análise das deficiências em primeiro plano do nosso sistema de defesa das fronteiras terrestres, marítimas e depois aéreas quando se criou o Ministério da Aeronáutica, — o conceito, ao mesmo tempo prgmático e dinâmico, de Defesa Nacional exerceu uma ação tutelar crescente, que só redundou em proveitos práticos. Por isso mesmo, o conceito de Defesa Nacional, instaurado como norma administrativa de Getúlio Vargas, prosperou em realizações da mais alta significação. Criou-se uma consciência profissional que lidou e vem lidando com os problemas urgentes da Defesa Nacional, encarada como necessidade absolutamente indescartável. Certa vez afirmara Disraeli: "Os povos são governados ou pela força ou pela tradição". Getúlio Vargas propendeu sempre à influência de uma tradição nacional progressista. E na evolução fecunda dessa tradição nacional progressista Vargas acreditou.

Internamente, a obra de Getúlio Vargas adquiriu notáveis proporções, tal a variedade de caminhos novos que foram abertos por ele e seus colaboradores. Inúmeras e de muito peso foram as dificuldades vencidas, em particular no campo da Legislação Social, mercê da ação de Lindolfo Collor, — caminhos novos bem como iniciativas novas que permitiram que o Brasil vivesse a Segunda Guerra Mundial como realidade suportável, quando tudo parecia indicar-nos que borrascas se avolumariam no horizonte, podendo perturbar a vida não apenas do País, mas de cada um de nós.

Tal não aconteceu. O país inteiro volveu-se sobre si mesmo, confiando em si mesmo num esforço tenaz de superação.

Ainda hoje alguns críticos desdenhosos indagam: — por que motivo esse homem, que veio com tantas idéias renovadoramente democráticas, se transformou de repente no criador do Estado Novo, que nada mais teria sido que um laboratório liberticida? Trata-se, pois, de uma dessas perguntas que de propósito visam à desmoralização da personalidade de Vargas. Por certo que o estadista errou, ou não pôde realizar o imenso programa de empreendimentos que traçara no recesso do seu gabinete em companhia de seus colaboradores. Tampouco foi ajudado por muitos que tiveram obrigação de fazê-lo. Tampo pôde governar com largueza, ciente das conspiratas promovidas na calada da noite por grupos de descontentes. Poderia afirmar-se que a cada realização fecunda do estadista correspondia o reponte de uma conspirata de falsos amigos, ou de verdadeiros inimigos. Por que motivo, será o caso de se perguntar — por que motivo essa forma traiçoeira de se combater o Presidente, justamente quando ele pautava por uma escala gigantesca, o desdobramento dos seus cometimentos práticos em prol do País? Por que motivo a sanha escura de inimigos que procuravam por todos os meios apeá-lo do poder, ou então neutralizar sua obra fecunda de administrador? É certo que o êxito de poucos incomoda o mau humor de muitos. Mas certo é que ninguém mais sofre das incertezas do mundo que o chefe de Estado que se revela verdadeiro estadista.

Cheia de exemplos anda a História. Um Pombal, por exemplo, depois dos 80 anos de idade, exilado de tudo e de todos, é enxovalhado por inimigos açulados por intrigas no reinado mandarinesco de Dona Maria I, que arrastam o estadista deposto a um processo monstruoso. Um presidente medíocre deixa o comando de uma nação e recolhe-se à penumbra adiposa do seu retiro. Mas, o verdadeiro estadista reage sempre como individualidade forte.

É claro que, a despeito dos seus erros e das suas omissões, Getúlio Vargas, quer como indivíduo, quer como estadista, reagiu às forças destruidoras, suscitadas por seus oposicionistas, bem como ao quinta-colunismo infatigável nos seus meandros de conquista do poder, tendo por isso de recorrer com habilidade a recursos novos de dialética política.

Daí, pois, o Estado Novo. Elemento de triunfo, o Estado Novo foi também elemento de derrota.

Este é, por certo, um dos temas mais debatidos da nossa História de ontem.

Surgem perguntas, batedoras de estradas escuras: — foi o Estado Novo uma imitação de idéias nazi-fascistas? foi o Estado Novo criação autenticamente nossa? foi o Estado Novo algo de parecido com uma "sedimentação" de idéias que transitavam entre os centros políticos da Europa, e exerciam certo fascínio sobre a imaginação de pensadores (e também de falsos pensadores) existentes nos países latino-americanos? Perguntas feitas no tempo e que ainda hoje curiosos nossos fazem com profundo interêsse.

Especialista nossa, no assunto, escreveu: — "No período pós-30, encontramos o Brasil às voltas com o seu destino e a sua história. Defrontamo-nos também com uma elite permeada do ideal salvacionista e que se auto-atribui um papel messiânico na vida nacional. A compreensão da época sobre o Brasil, suas necessidades e carências, assim como os valores elaborados e divulgados pelos intérpretes do Estado Novo constituem um patrimônio da cultura política nacional transmitido às gerações seguintes. O quanto tal patrimônio foi superado por novos códigos, novas crenças, novas imagens é tarefa a que se devem dedicar todos os interessados em uma história das ideologias no Brasil".[3]

É muito curioso assinalar que, reinante Getúlio Vargas, a marcha dos acontecimentos sempre se fez num ritmo taquicárdico. Assim, em 4 de abril de 1935 foi promulgada a Lei de Segurança Nacional, instrumento legal evidentemente endereçado a coibir desmandos promovidos por conspiradores interessados em derrubar Getúlio Vargas. Por conseguinte, a posterior instauração do Estado Novo obedeceu a imperativos de autopreservação. Por isso, desde logo, quer na apreciação, quer na realização do Estado Novo, duas tendências se vincaram nitidamente: — uma tendência tradicionalista, bem como uma tendência de *modernização*

(digamos assim) do Autoritarismo. O Estado Novo configurou-se como a reação da Segurança Nacional bem como a reação do Exército contra possíveis desmandos praticados à sombra, ou em nome da Constituição de 1934, que nascera "defeituosa" no entender de muitos, que então cercavam Getúlio Vargas. Forças conservadoras, no entanto, procuraram reagir contra o demasiado fortalecimento da autoridade central em nome de possível nova ideologia promovida por essa mesma autoridade central. Desde logo, articularam-se acusações de que, com o Estado Novo, Getúlio Vargas procurava *despotizar*, mesmo que a despotização revestisse certo cunho paternalista.

O Estado Novo constituíra, antes de mais nada, uma blindagem contra a demagogia e seus excessos. O País não se encontrava democratizado; tampouco se encontrava pacificado. Fermentos levedavam com etiquetas de personalistas irritantes, sob o ponto de vista de agrupação política. Entendiam certos grupos que falecia autoridade de mando e de decisão a Getúlio Vargas; e que tal falência de autoridade poderia vir a ser interpretada e aproveitada pelas ambições de alguns conselheiros do Presidente de se sobreporem à sua autoridade de Chefe. Sabe-se, e ao tempo o disseram analistas bem chegados ao Presidente, que a guerra subterrânea lavrava entre certos grupos, verdadeiramente aspirantes ao mando supremo. Sustentavam outros críticos que a Constituição de 1934 resultara de certo "academicismo jurídico", inteiramente alheio às duras realidades nacionais. Motivo por que (dizia-se então) surgira a Lei de Segurança Nacional, interpretada como demonstração de uma política de arrocho policial.

Em nosso entender, o Estado Novo foi conseqüência imediata do agravamento da política internacional com a exteriorização de uma filosofia mecanicista da guerra, — filosofia predileta de imperialismos da direita, ou imperialismos da esquerda. Os teorizantes do nazi-fascismo contavam com simpatias no Brasil. Não vamos minuciar fatos, tampouco nomes. Esses simpatizantes não acreditavam muito nos processos, tampouco na capacidade de Getúlio Vargas quanto ao se operarem modificações estruturais na organização nacional. Muitos proclamavam que Getúlio Vargas fosse de uma filosofia política limitada por umas tantas idéias positivistas (legado de Júlio de Castilhos), ou mesmo pelos eflúvios admirativos de governos fortes, então existentes na Europa. Por isso, no entender de certos inimigos, não se poderiam esperar idéias de longo alcance político do idealizador do Estado Novo; antes, idéias de pavio curto. Dizemos idealizador do Estado Novo, porque Getúlio Vargas o foi, e não outros, como ao tempo se propalou, e ainda se propala nos dias de hoje com certa pressa.

Atente-se ao seguinte: — o golpe de 10 de novembro de 1937 precedeu o irromper das hostilidades da Segunda Guerra Mundial, o que ocorreu em setembro de 1939. Por conseguinte, houve por parte de Getúlio Vargas e dos seus conselheiros confidenciais mais chegados, algo de parecido com singular espírito de previsão. As informações transmitidas pelas Embaixadas em Londres, Roma, Paris, Berlim, Washington e Lisboa mereceram sempre escrupulosa atenção por parte de Vargas, e não deixaram de impressioná-lo. Eram informações que indicavam claramente a instauração de novos rumos expansionistas, bem como o fortalecimento de poderosos planos belicistas, — planos a serem executados a curto prazo. Os ditadores tinham pressa... Os estados-maiores das grandes potências européias acurvavam-se sobre os mapas, nos quais delineavam a fisionomia de um mundo novo, mundo a ser imposto pelas armas. Embaixadores como Régis de Oliveira, Muniz de Aragão, Souza Dantas, Oscar de Teffé, Guerra Duval, Silvino Gurgel do Amaral, Araújo Jorge, Ciro de Freitas Vale, Rodrigues Alves, sempre na estacada de seus postos, informavam, copiosa e sagazmente.

Mais um motivo para que Getúlio Vargas procurasse consolidar sua autoridade. Consumado o golpe branco de 10 de novembro de 1937, o Ministro da Guerra, numa proclamação, afirmou: "A Pátria e o Regime repousarão sob nossa guarda".

Mas, os tempos não eram fáceis. Forçoso se torna reconhecer que não houve quadra mais propícia aos inimigos de Vargas que o ambiente criado pelas complicações internacionais. E perguntavam tais inimigos ao dobrar das esquinas: — seria Getúlio Vargas germanó-

filo, aliadófilo ou neutro? O quinta-colunismo ativava-se nos Estados do Sul, promovendo sabotagens. No transcorrer de todas essas emergências, Getúlio Vargas bateu-se pelo respeito à neutralidade do Brasil por parte dos beligerantes. Conseguiu tal propósito — ou teve de fazer algumas concessões, como ao tempo se propalou? Se portas-adentro o quinta-colunismo se ativava de maneira surpreendente, indomável força interna se delineava, pregando o apoio do Brasil às democracias, que então corriam perigo. Uma Inglaterra, chefiada pela figura austera e imperturbável de Churchill, demonstrava ser o último refúgio das democracias ante as investidas do macaréu nazi-fascista. Muito apreensivo, Roosevelt espiava a maré para decidir-se em prol da defesa do Mundo Livre. Por conseguinte, nessa emergência internacional o Brasil representava um alvo bem quadrado às veleidades expansionistas ou terroristas da política do Eixo.

É preciso assinalar que duas etapas marcaram nitidamente o proceder internacional do Brasil: — o rompimento de relações com o Eixo, mercê do qual o Brasil se afastará da neutralidade; e a subseqüente declaração de guerra.

Diziam à boca-pequena os inimigos de Getúlio Vargas: — que insensatez a sua, porquanto o Brasil não tinha elementos materiais para poder envolver-se num conflito bélico internacional! Duramente atacado porque era imobilista; duramente atacado, porque pensava nos altos interesses do Brasil, Getúlio Vargas, pressentindo o desencadear da tormenta para a nossa Terra, instara com seus ministros, com seus conselheiros áulicos, com seus técnicos militares e navais para que acelerassem a feitura de planos militares e navais em caráter de urgência. Por conseguinte, Segurança Nacional conjungada com Defesa Nacional. Não se podia perder tempo. Um industrial, Henrique Lage, dedicara-se à construção de unidades novas para a nossa Marinha de Guerra: O material bélico, adquirido antes do início da Segunda Guerra Mundial fora honradamente pago; mas criara os conflitos do apresamento do "Bagé" e do "Siqueira Campos" com a Inglaterra, porque o material transportado fora de procedência alemã. O deslinde desses dois casos deu trabalho à Embaixada em Londres, onde Muniz de Aragão procedeu com singular firmeza. A diplomacia brasileira, em suas almenaras espalhadas pelo mundo, garante a retaguarda, porque informa e norteia, esclarece e sensibiliza os pontos de explosividade, existentes no mundo dos chamados neutros. A diplomacia brasileira sabe que os acontecimentos se precipitam com cataclísmica intensidade.

Enquanto Getúlio Vargas defendera a neutralidade do Brasil, fora sempre apresentado por boa parte da nossa imprensa como germanófilo, e partidário do jogo monstruoso das potências do Eixo. Para isso mesmo, era que o Estado Novo existia... O Estado Novo valeria, pois, como um disfarce da política internacional das potências nazi-fascistas...

Mas, à sombra da nossa neutralidade se desenvolvera dentro do País uma campanha sistemática de gentes de todas as cores para negar não apenas autoridade ao Presidente, bem como refugar-lhe prestígio para comandar o povo, inquietado pelos vertiginosos acontecimentos internacionais. Nessa altura, o Presidente Roosevelt envidava esforços para estabelecer algo de parecido com uma "Unidade continental", — idéia por ele lançada na Conferência de Buenos Aires, em 1936.

Roosevelt não só pressentira a explosão do conflito armado mundial, bem como entendera que os Estados Unidos necessitavam de uma "retaguarda" coesa, se o governo de Washington se envolvesse na guerra. Essa "retaguarda" coesa seria a América Latina. Daí, pois, o plano de Roosevelt de Defesa do Continente. Plano gigantesco; mas, que ao princípio não tivera recepção formal de todos os países latino-americanos, que até então se mantinham arredios, ou então ciumentos uns dos outros. Contudo, num mundo onde se faz sentir a *competitiva coexistence*[4], as nações livres, naquele então como ainda hoje, necessitam aliançar-se em interesses duradouros. Recordemos que foi, nessa altura, o pensamento de Vargas a respeito da Solidariedade Continental, que Melo Franco expôs na Conferência Panamericana de Lima.

Barbosa Lima Sobrinho escreveu estes conceitos que merecem meditação:[5] — "E como se acirrara a luta entre comunistas e fascistas, Vargas e as forças militares que o apoiavam entenderam que um Estado autoritário teria melhores condições para enfrentar uma situação que trazia para dentro de nossas fronteiras a peleja que já se havia travado em todo o mundo. Mas Vargas deixou claro que se não estava atrelando ao movimento fascista, no dia em que mandou dissolver todos os partidos existentes no Brasil, inclusive a Ação Integralista Brasileira, ramo espúrio do fascismo internacional. Se tivesse mandado realizar, depois desse ato de 2 de dezembro de 1937, o plebiscito projetado na Constituição que acabava de ser promulgada, é bem possível que tivesse obtido uma votação esmagadora, porque o povo brasileiro é visceralmente contrário a todos os extremismos, seja o da direita, seja o da esquerda". O mesmo sociólogo assinalou nesse estudo: — "O direito ao habeas-corpus era, pelo menos, uma janela aberta para a liberdade e para a segurança individual e que, na verdade, funcionou enquanto durou a Constituição de 1937".

É na intercorrência de todos esses acontecimentos internos e externos que o Itamaraty, sob a direção arguta de Oswaldo Aranha, trabalha com finura e tenacidade com vistas a vencer certas recalcitrâncias de chancelarias latino-americanas. A diplomacia brasileira, representada por Rodrigues Alves, Pimentel Brandão, Araújo Jorge, norteia rumos incisivos, fazendo-o com felicidade. Seguem-se as Reuniões de Consulta dos Países Latino-Americanos no Panamá e em Havana, onde Carlos Martins e Maurício Nabuco foram os brilhantes expositores da doutrina, bem como da ação do Brasil. Ensombrecem-se os horizontes diplomáticos, tanto na Europa como no continente americano. Ciro de Freitas Vale, do seu posto difícil em Berlim, informa com segurança, antevendo dias piores para o Brasil, porque a diplomacia do Reich trabalha com tenacidade em diversas capitais do mundo.

O imperialismo do Eixo Berlim-Roma-Tóquio desfecha o golpe traiçoeiro sobre Pearl Harbor (novembro de 1941), golpe que foi a assinatura da sua derrota, que viria mias tarde.

Os Estados Unidos declararam guerra às potências do Eixo. Ao invés de efetuar-se a nova Reunião de Consulta, aprazada para Santiago do Chile, os Estados Unidos, procurando um cenário de "ressonância internacional", obtêm a realização da mesma Reunião no Rio de Janeiro. Lembro-me perfeitamente da emoção que senti ao participar da Delegação do Brasil, presidida por Oswaldo Aranha, e ao assistir à sessão inaugural em 15 de janeiro de 1942, no Palácio Tiradentes, da Terceira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos Países Americanos.

A Reunião do Rio de Janeiro seria, no entanto, decisiva para a fixação de rumos para as nações latino-americanas. O ritmo dos acontecimentos internacionais empolga os países latino-americanos que, nesse instante histórico, sentem o ascendente da política externa do Brasil. Afeiçôa-se a colaboração Brasil-Estados Unidos, tão bem estudada por Frank D. McCann Jr.,[6] realmente notável.

Nos dias 29 e 30 de janeiro de 1943 os Presidentes Roosevelt e Vargas encontraram-se em Natal. Os dois Chefes d'Estado, consoante se informou na época, discretearam sobre vários assuntos, entre os quais a futura organização de uma entidade internacional, que seria a ONU; bem como o possível envio de tropas brasileiras para a Itália, ou para os Açores e Madeira. Getúlio Vargas deu ênfase primária à remessa urgente pelos Estados Unidos de petrechos militares indispensáveis à defesa nacional e em particular do Nordeste, porque o Brasil se encontrava despreparado para um vasto esforço de guerra. Contudo, pelo Decreto nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941, Getúlio Vargas havia criado o Ministério da Aeronáutica. Intensificou-se a construção de unidades novas para a nossa Marinha de Guerra. Estabeleceu-se o patrulhamento intensivo de todo o litoral brasileiro, desde o Amapá ao Atlântico Sul, porque a atividade de submarinos alemães e italianos aumentara, causando sérias perdas à nossa Marinha Mercante. No seu belo livro *A Marinha do Brasil na Segunda Guerra Mundial*, o Almirante Artur Oscar de Saldanha da Gama informou que a nossa Marinha de Guerra comboiou mais de 3.000 navios, perfazendo total superior a 50 mercantes por belonave,

durante as hostilidades contra a Alemanha e a Itália. Por certo, esplêndida demonstração do sentido de *Atlanticidade*, que deve animar nossa política internacional.

Em agosto de 1940, Pedro Vergara, numa conferência intitulada "Júlio de Castilhos e Getúlio Vargas", procurou estabelecer contactos, ou aproximações entre o caudilho positivista do Rio Grande e o Caudilho do Estado Novo, fazendo-o com muita novidade. Mas, o caudilho do Estado Novo encontrava-se, contudo, na resposta por ele dada a Sumner Welles, ao despedir-se este do nosso Presidente, finda a Reunião do Rio de Janeiro: —"Presidente, Vossa Excelência, que nunca esteve nos Estados Unidos, quando lá pretende ir?" Resposta de Vargas: "Só lá irei quando se realizar uma conferência de Chefes d'Estado do Continente para acabarmos com o colonialismo europeu nas paragens americanas".

John W. F. Dulles, na sua biografia de Vargas, externou os seguintes conceitos a respeito da colaboração militar, naval e aérea Brasil-Estados Unidos:

"O problema da organização administrativa das forças militares no Nordeste foi finalmente solucionado, em novembro de 1942, de acordo com recomendações da Comissão Mista de Defesa Brasil-Estados Unidos: o Brasil seria responsável pela defesa do seu território e a proteção das instalações militares; a defesa costeira ficaria sob a responsabilidade conjunta do Brasil e dos Estados Unidos. Mas a autoridade e responsabilidade gerais de coordenação de todas as atividades militares, por todas as forças, bem como pela proteção da navegação, caberia ao almirante Ingram, que passou a ser conhecido como Comandante da Força do Atlântico Sul. O almirante não tinha, contudo, ingerência sobre assuntos administrativos e disciplinares das forças brasileiras. O almirante estabeleceu seu quartel-general em Recife, onde ficaram sediados também os comandantes brasileiros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, com responsabilidade pelas operações na área. O general Robert L. Walsh estabeleceu também em Recife a sede do Comando Americano no Atlântico Sul, mas os dois mil homens que comandava continuaram na ilha da Ascensão, colônia britânica situada no meio do Oceano Atlântico. A principal tarefa de Walsh — de extrema importância — era dirigir outra unidade, a Esquadrilha do Atlântico Sul do Comando de Transporte aéreo americano, baseado em Natal. Dentro de pouco tempo o aeroporto de Natal se tornaria o mais movimentado do mundo, com um ritmo de pousos e decolagens que chegava a um a cada três minutos. Os aviões com quatro otores, depois de reabastecerem em Natal com combustível de alta octanagem, cruzavam o Atlântico, sem escalas, rumo à África; a maioria dos aviões, de apenas dois motores, fazia uma escala de abastecimento na ilha de Ascensão".[7]

Como o Estado Novo tivesse abolido todos os partidos políticos existentes no Brasil até o seu advento, poderia dizer-se que nesse instante histórico o Presidente Vargas governava sem limites legais. No entanto, mesmo nessa conjuntura dramática, na qual o estadista não se deixava achatar pelo peso dos acontecimentos, não lhe faltaram opiniões adversas entre seus conselheiros. Em certo documento, assinado pelos generais Dutra e Góes Monteiro, manifestou-se quadradamente a opinião de que o País não se encontrava em condições de entrar na guerra. Outros sustentaram que os *onera*, que nos imporia a entrada no conflito armado, seriam de tal monta que o Brasil não poderia arcar com eles, tampouco poderia promover defesa eficiente do Nordeste, então área crítica, bem como doutros pontos estratégicos do território nacional.

Enquanto tais acontecimentos disparavam numa progressão crescente, o trabalhismo de Getúlio Vargas, sobre ser contundente realidade, transformou-se numa estratégia de apreciável prestígio político. A verdade era que Vargas sabia jogar com uma quantidade de elementos de apreciação e de especulação, que demonstravam sua singular capacidade planificadora. Mas, as graves contingências da vida internacional estavam a indicar ao País a necessidade de se proceder a uma política externa dotada de muita firmeza, porquanto existia um mar-de-fundo, promovido pelo quinta-colunismo através do território nacional. Às complexas dificuldades criadas pelo conflito armado acresciam novas, como o terrorismo internacional, que continuou, mesmo encerradas as hostilidades da Segunda Guerra Mundial — terroris-

mo internacional, instrumento teleguiado pelo imperialismo, o qual criou vários cenários através do mundo, tanto na Ásia, como na África ou na América Central, cenários de desestabilização político-social. Matar maciçamente foi o lema fundamental da Segunda Guerra Mundial, e continua a ser o lema do terrorismo internacional, criador de "guerras periféricas". Um país, com imensas fronteiras terrestres no Setentrião e no Oeste tinha motivos de sobra para recear o terrorismo internacional, contundente mesmo em tempo de paz.

Hitler irritou-se com o rompimento das relações diplomáticas, consulares e comerciais, aprovado pela III Reunião de Consulta das Repúblicas Americanas. E isto porque a América Latina representava área imensa de atividades promovidas por agentes comerciais e secretos alemães. No seu primeiro ímpeto de retaliação, Hitler pensara enxamear as águas brasileiras com crescente quantidade de submarinos (depoimento do Almirante Doenitz), que teriam a missão de bloquear os portos de Natal, Recife, São Salvador, Rio de Janeiro e Santos. Far-se-ia assim a "limpeza" da área, mercê da ação conjugada de U-boats e de aviões de longo alcance. Em 22 de março de 1942 o vapor "Taubaté" foi bombardeado entre Chipre e Alexandria. Daí por diante, outros navios brasileiros foram afundados pelo inimigo.

Em 22 de agosto de 1942, ocorreu a decretação do estado de guerra entre o Brasil, a Alemanha e a Itália. A Portaria Ministerial nº 47-44, de 9 de agosto de 1943, publicada no Boletim Reservado do Exército, determinou a constituição da Força Expedicionária Brasileira, que iria cobrir-se de glória nos campos de batalha da Itália, juntamente com o 1º Grupo de Caça.

A *grandeza de uma obra política de larga envergadura traduz-se na sua projeção sobre* o futuro. A Política internacional feita por Vargas, durante a Guerra, talvez tenha sido o ponto mais alto da sua visão de estadista. Certa vez Paul Valéry dissera incisivamente: *Les événements naissent de père inconnu. La necessité n'est que leur mère.* A despeito de mil e uma dificuldades, Getúlio Vargas norteava sua ação, visando ao prestígio internacional do Brasil. Por isso, ao analisar-se a obra do Presidente, torna-se necessário reconhecer não só a perspicácia dessa obra, bem como sua inerente grandeza. Grandeza de administração previdente; grandeza de orientação internacional; grandeza de visão de estadista.

Conduto, assinale-se que a grandeza da obra política de Vargas se volveu contra o próprio criador. Talvez Getúlio Vargas, a partir de 1943, não se houvesse convendido da necessidade — dialética e prática, ao mesmo tempo — de que lhe cumpria lançar uma ponte até à outra margem, entre o Estado Novo, que deveria desaparecer após cumprida sua missão de estabilização, e a Democracia, cuja força política em latência era mais forte que o próprio *Estado Novo, porquanto o Exército, regressado da Itália, viera imbuído de ideais democrá*ticos. Em 10 de agosto de 1944 a Polícia fechou a Sociedade dos Amigos da América, o que a 11 do mesmo mês levou Oswaldo Aranha a demitir-se do Itamaraty. Momento particularmente penoso para o Presidente, que, no entanto, conseguiu capear a tormenta. Em 44 e 45 elementos oposicionistas levantaram o nome de Eduardo Gomes às possíveis eleições, prometidas por Vargas, em 10 de novembro de 1943, por ocasião da inauguração do novo Ministério da Fazenda.

Num livro notável, Hélio Silva procedeu com muita pertinência e clareza a uma análise geral de situação, nos seguintes conceitos:

"O liberalismo no Brasil aproveitou a progressão da guerra e o prognóstico, cada vez mais favorável à vitória dos aliados, para combater o Estado Novo. A gênese da candidatura Eduardo Gomes está nesse movimento. Ao mesmo tempo que os liberais mobilizavam-se para reimplantar a democracia, outras tendências se caracterizavam na formação oposicionista. *Falamos da posição dos comunistas que apoiaram, no início, o combate ao Estado Novo,* à diatadura e a Vargas, enquanto o PCB permaneceu marginalizado na clandestinidade. A cam-panha pro-anistia somou todas as correntes que não apoiavam a ditadura, em sua última
Na formação da UDN aparece uma constante das campanhas oposicionistas que apelar
o concurso dos militares sempre descrentes da possibilidade de uma solução polít

assim na Proclamação da República, quando Júlio de Castilhos abriu as colunas de *A Federação* para que Sena Madureira trnsformasse a Questão Militar de matéria de disciplina em assunto político. Foi desde então, com o endosso dos militares, que a propaganda republicana chegou a 15 de novembro. Logicamente, a República foi implantada pelos militares. A História da Primeira República começa com o Exército depondo e prendendo o Visconde de Ouro Preto e a encerra com a deposição e prisão do Presidente Washington Luís, em 1930".[8]

Precipitam-se os acontecimentos, avolumando-se a reação de correntes várias contra Getúlio Vargas. Sobrevém a 29 de outubro — desmoronamento inglório do Estado Novo. Depoimento de João Neves da Fontoura, bastante expressivo: — "Quando sobreveio a 29 de outubro, fiz apenas o que me impunha a correção pessoal; acompanhei-o de corpo presente no Palácio Guanabara".

Transforma-se vertiginosamente o cenário político. Pululam ambições mesquinhas. Contraditam-se aliados que na véspera depuseram o Estado Novo, e que agora disputam posições de primeira linha. A mediocridade e a rotina regressam céleres para ocupar seus postos. Desentendem-se os vencedores, acreditando, no entanto, que Getúlio Vargar esteja definitivamente liquidado. Pensam alguns que os males derivados do desconserto supostamente democrático podem ser curados pela reforma constitucional. Apesar de exilado em sua estância de São Borja, Getúlio Vargas continua a ser o distante "grande eleitor", por isso elegendo-se senador por dois Estados. Contudo, a libertinagem política parece desforrar-se das prisões do Estado Novo; da censura è imprensa; da inexorável repressão policial; e de todos os males irrogados à responsabilidade do Estado Novo; por conseguinte, a Getúlio Vargas, mentor, organizador, disciplinador da autocracia do poder ultra-pessoal. Instante de confusão, que só tende a agravar os problemas de Governo numa quadra de desgoverno. O alvoroço da vitória confunde-se com o desregramento das opiniões dos próceres eventuais. Em 1950, de novo, corre o povo às urnas. Getúlio Vargas, candidato, é triunfalmente eleito Presidente da República. Imensa surpresa, desnorteio em muitos arraias político-eleitoreiros, recrudescimento de campanhas de imprensa. Entram, assim, em ação todos os levedos que irão ensombrecer o período presidencial de Vargas.

Todo o contrário nasce do seu contrário. Nesse instante aparentemente contraditório, em que um antigo ditador (no entender de muitos, mas sempre com a mentalidade granítica do ditador) é eleito Presidente constitucional, seria o caso de se indagar: — se os tempos haviam mudado, e mudado muito, mudaria também a personalidade complexa do que fora ditador (sim, o ditador do Estado Novo) para dirigir os destinos de uma pátria grande, mas inquieta? Porque a verdade era que muitos continuavam a desconfiar dos processos, bem como da personalidade de Vargas, eleito pelo trabalhismo, receando a repetição de "histórias antigas"; e não convinha em hipótese alguma que se repetisse o passado. Mas, acontece que em História o passado jamais está morto, antes reverdece como o tronco anoso das velhas árvores robustas.

Mesmo que muitos desconfiassem de Vargas, havia os que nele confiavam, — e eram muitos, muitíssimos mesmo. E confiavam particularmente no seu experimentado *nacionalismo.* Ele não o dissera? — "Procurarei, por isso mesmo, desmanchar alguns erros da minha administração e empenhar-me a fundo em fazer um governo eminentemente nacionalista".[9] Nacionalismo, — palavra mágica que muito desconserto tem feito na evolução sócio-econômica do País. E isto porque tivemos os autênticos nacionalistas, como tivemos os falsos nacionalistas. Mauá foi um gigantesco nacionalista, porque batalhou pelo progresso material do Brasil na "época das estradas de ferro", as quais fizeram a grandeza dos Estados Unidos, com a ligação do Atlântico ao Pacífico. A despeito da realização de grandes cometimentos — na siderurgia (Volta Redonda), na hidrelétrica (Paula Afonso), na Amazônia (onde vários dos seus planos falharam à míngua de executores hábeis), — Getúlio Vargas, com desassombro de bandeirante, abriu caminhos novos com uma tenacidade fria de pelejador incansável.

Contudo, em 1951 a personalidade do estadista continuava a ser mirada de esconso, à medida que crescia a campanha oposicionista, em particular a campanha incessante e vigorosa de Carlos de Lacerda. As suspeitas fantasiosas, que se apertavam pouco a pouco à volta de Getúlio Vargas, não poderiam deixar de criar injustiças clamorosas de apreciação. Muita gente continuava a suspeitar de Vargas em têrmos de 1942; muita gente continuava a mirar de esguelha a personalidade do Presidente, vendo nele ainda (frisemos este "ainda") o ditador do Estado Novo, condenado, pois, a um revolver incessante de arquivos para empanar seu nome e sua obra com enredos ocorridos em delegacias policiais ou em conchavos de gente de fronteira. A despeito de suas realizações, Getúlio Vargas continuava em quarentena permanente, se assim pudermos dizer, no espírito de muitos que não se conformavam com a presença no Poder de estadista tão versátil, tão imprevisto e tão meteórico sempre a recordar o panejamento sombrio com os espectros do Estado Novo.

Todo o contrário nasce do seu contrário. Forçoso se torna recordar que o Brasil muito mudara; e que o Brasil desejava trilhar caminhos novos na sua evolução para "grande potência", a que aspirava com toda a justiça, bem como com todo o entusiasmo da sua gente jovem. Mas, aos olhos de muitos, Getúlio Vargas não passava de um estorvo doutros tempos, ademais de impenitente "passadista". Sim, passadista o homem de Estado que só mirava para o futuro... No entanto, o estadista que estancara a sangueira da guerra do Chaco o estadista que revalorizara economicamente a Amazônia com o Banco da Amazônia e o Exército da Borracha, o estadista que criara fecundos Territórios federais, o estadista que incentivara as obras de Paula Afonso, realizando o sonho portentoso de Delmiro Gouveia, o estadista que glorificara a Semana de Arte Moderna na sua mensagem presidencial de 1953, o estadista que presenciara no seu governo o esplêndido triunfo da arbitragem de Melo Franco no litígio de Letícia, onde 18 mediações da Liga das Nações e de várias potências fracassaram; — no entanto, o criador de tanta coisa verdadeiramente instrumentalizadora de progresso material e político não se coadunaria, aos olhos dos seus impenitentes adversários, com a evolução sócio-econômica do Brasil, a reclamar alguém mais evoluído, e menos antiquado que Vargas.

No entanto, se vencera as eleições, elegendo-se Presidente da República num regime democrático, Getúlio Vargas tivera o que se poderia antinomicamente considerar como uma *vitória perdida*. O articulador da pequena burguesia com o trabalhismo, o vidente dos problemas siderúrgicos bem como o organizador de uma legislação social que procurara contornar problemas de crise entre patrões e operários, verá todas essas conquistas serem utilizadas contra si próprio por uma oposição virulenta e negativista. E isto porque tudo quanto fizera de prático, de progressista e de previdente como realização de um político evoluído, no final de contas, só iria beneficiar aos seus inimigos.

A Constituição de 1946 tivera uma vantagem, assinalada entre juristas, por Hamilton Leal[10] e esta vantagem consistira em que a nova Carta marcava uma tendência à formação de partidos de âmbito nacional, e não mais representava oligarquias estaduais. A vida política tornara-se mais complexa e cada vez mais vetorialmente abrangente, porque procurava interpretar as aspirações nacionais, tanto no campo econômico como no campo social. Após a deposição branca de Getúlio Vargas, a evolução política não se fizera através de um mar de rosas. Por isso mesmo, Getúlio Vargas, se foi havido na conta de "grande eleitor", foi também combatido por inimigos implacáveis, que não lhe deram quartel.

Perguntava-se então: onde estavam os seus "trabalhadores do Brasil"? onde estavam os seus gaúchos? onde estavam os seus amigos e beneficiados? Por que motivo se desencadeara logo no início do seu segundo governo tão virulenta campanha contra sua administração, procurando não só entorpecer-lhe os passos, bem como apear o Presidente do seu posto legítimo? No entanto, o País trabalhava e progredia. Os colaboradores áulicos (no bom sentido da palavra, evidentemente) estavam em seus postos, trabalhando dia e noite: Lourival Fontes, Rômulo de Almeida, chefe da Assessoria Econômica, Jesus Soares Pereira, Sá Freire Alvim, Cleantho de Paiva Leite, João Neiva de Figueiredo, Tomás Pompeu Acioli Borges, — infati-

gáveis obreiros dia e noite, e que envidavam esforços quer nos círculos governamentais, quer nos da grande imprensa no sentido de provarem que o Presidente não era o que dele se dizia; tampouco era o político involuído, como se pretendia pintar grosseiramente. Finalmente: onde estavam os interessados em defender sua obra pretérita, bem como sua obra atual? Parecia entretecer-se a trama de uma vasta conspiração, visando a negar-lhe tudo. Se de um lado havia muita grandeza, do outro muita mesquinharia.

A muitos problemas básicos pretendia Getúlio Vargas dar solução. No entanto, que se presenciava? Ou o imobilismo ou o resíduo inarredável de velhos problemas sem solução, que só iriam agravar a transferência maciça de trabalhadores para as cidades, o favelamento gigantesco nas grandes cidades, o desequilíbrio entre a indústria e a agricultura, a proliferação de um falso desemprego ou de uma vagabundagem inclinada ao crime, — problemas que só cresceram e só se incharam de subproblemas igualmente perigosos. Recordemos que, quando o estadista se apresentou às eleições como sucessor de Dutra, eis que a sanha de velhos inimigos recrudesceu na apreciação daquele administrador previdente que no crepúsculo trágico do seu governo iria inaugurar a Mannesmann, na Cidade Industrial de Belo Horizonte.

Essa oposição famélica só cresceu à sombra do respeito aos princípios democráticos pelo Presidente. No entanto, Getúlio Vargas, o nacionalista (sempre no bom sentido da palavra: isto é, o nacionalista que não teme fantasmas ao meio-dia) redobrava de atividade, forçando seus colaboradores imediatos a uma tarefa hercúlea em prol de um Brasil grande e próspero. A verdade era que, através do seu governo, todos se sentiam confiantes no destino do País. Mas, a oposição tudo lhe contestava para lhe criar o mais surdo ambiente de impopularidade, e de fato o conseguiu.

Empenhado em defender a economia nacional das pressões colonialistas forâneas, endereçadas à sujeição das nossas riquezas ao capitalismo estrangeiro, bem como ao resguardar o comando do nosso desenvolvimento industrial e agrícola em nossas mãos, Vargas reagiu na medida da experiência adquirida no passado, bem como nesse presente agitado por violentas campanhas políticas parlamentares e jornalísticas.

Vê-lo solitário no fulcro da procela era de comover o mais empedernido dos corações. Vargas parecia ter então o sortilégio da tempestade, atraindo relâmpagos e trovões. No tumulto das frementes aspirações da Nacionalidade, Getúlio estava sempre com a mão no leme, perscrutando o sombrio horizonte, infundindo, com seu exemplo, confiança no futuro, e parecendo lembrar-se dos maravilhosos versos camoneanos:

— daí velas — disse — dai ao largo vento
que o Céu nos favorece e Deus o manda!

Era realmente íntegro no afrontar o tumulto da oposição, porque nada lhe enfraquecia a vontade de trabalhar pelo País. A bússola estava em suas mãos mas seu espírito luminoso confundia-se com a grandeza da Missão que cumpria à testa do seu Povo. No entanto, tudo isso parecia redobrar o fogo das campanhas oposicionistas, buscando apeá-lo do poder.

Tudo quanto se pudesse dizer de bom, ou mesmo de restritivo à sua ação de estadista jamais empanaria o vigor da sua obra administrativa, projetada em lances de entusiasmo criador e destinada a galvanizar a gente cinzenta e humilde, a gente aparentemente destituída de possibilidades de vencer na vida, mas redimida por sua legislação trabalhista, a gente de todos os recantos do País numa soberba afirmação de Fé nos destinos da Nacionalidade. O criador e devassador de Amapás e Roraima e Rondônias ergueu-se impávido nos desvãos das nossas fronteiras — a sondar, a perscrutar e a criar. Num frêmito de exaltação criadora, e contrariando oposições de toda índole, em si próprio confiava o País e extravasava de entusiasmo. Mas, o cenário político conturbara-se de tal forma que vicissitudes amargas acabaram por envenenar a sensibilidade do Estadista. Na hora da derrocada, a catharsis, a purificação, o exemplo que fica para sempre. Pela manhã de certo dia ele saiu da vida corpórea para entrar na imortalidade. Getúlio Vargas — verso e reverso de um Estadista.

Notas

1. Citado por Arthur Ferreira Filho, no seu estudo "A Revolução Federalista (1893-95)", publicado em "Estudos Jurídicos", da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS.
2. John W. F. Dulles — *Getúlio Vargas, uma biografia política,* Editora Renes, Rio de Janeiro, 1969.
3. Lúcia Lippi Oliveira, em *Estado Novo/Ideologia e Poder,* 1982, às págs. 10.
4. Dean Acheson, no seu livro "Power and Diplomacy", 1958.
5. Em estudo publicado na revista *Veja*, de 9 de novembro de 1977.
6. Ver *The Brazilian — American Alliance* (1937-1945), publicado pela Universidade de Princeton em 1973.
7. Dulles, obra citada na Nota 2.
8. Helio Silva — *Por que depuseram Vargas* (Rio, 1976).
9. In Paulo Brandi, *Vargas da Vida para a História*, 1983, às págs. 229.
10. Ver *História das Instituições Políticas do Brasil* (Rio, 1962).



Africa Guide
1984
Review
Latin America
& Caribbean
Asia & Pacific
1984

DOCUMENTOS

A. EMERGÊNCIA E DESENVOLVIMENTO

San Tiago Dantas (*)

Em 18 de dezembro de 1950, o Govêrno dos Estados Unidos apresentou ao Presidente da Organização dos Estados Americanos uma nota, em que pedia, com fundamento no art. 39 da Carta da Organização, a convocação imediata de uma Reunião de Consulta dos chanceleres americanos.

"A política de agressão do comunismo internacional", dizia a nota, "levada a cabo por intermédio de seus satélites, tem acarretado uma situação, que põe em perigo a tôdas as nações livres. Estas estão enfrentando a ameaça com tôda a firmeza possível, através das Nações Unidas, de acôrdo com os princípios consagrados na Carta dessa organização. Os Estados Unidos, segundo anunciou o Presidente Truman, empreendem, com o fim de organizar seus esforços para a defesa de tais princípios, um programa de emergência para a preparação econômica e militar que o caso requer.

As 21 repúblicas americanas se têm dedicado conjuntamente à causa da liberdade. Esta causa comum. mais ainda que o fator geográfico, nos tem levado a trabalhar unidos em prol da segurança coletiva. Nossa colaboração está baseada no princípio de que a defesa de um é inseparável da defesa dos demais. O problema que se apresenta nos momentos atuais com respeito à nossa coletividade americana é o da própria sobrevivência de tudo que ela representa no mundo.

Os Estados Unidos, tendo empreendido uma mobilização urgente de todos os seus recursos para a defesa comum, desejam consultar aos demais membros da Organização dos Es-

---

* Este depoimento sobre a preparação da Quarta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas (Washington, março de 1951) é uma importante contribuição, pouco conhecida, do Professor San Tiago Dantas, para a história diplomática brasileira. Resume e transcreve importantes documentos reveladores da política externa de Getúlio Vargas no Segundo Govêrno (1951-1954), principalmente no que se refere às relações entre o Brasil e os Estados Unidos.

tados Americanos com respeito à situação universal, que todos defrontamos, e à coordenação de esforços coletivos necessários para lhe fazer frente".

A ameaça à sobrevivência das nações livres, criada pela política de agressão do comunismo internacional, e a coordenação dos esforços do hemisfério ao programa de mobilização empreendido pelos Estados Unidos, eram pois, as duas razões em que o Govêrno norte-americano fundava o seu apêlo à consulta.

Não esquecer que aquele era o instante em que o conflito coreano deixara entrever tôda a sua profundidade política, com a irrupção, no mês de novembro, de contigentes chineses na frente de combate. A possibilidade de se envolver a China comunista num conflito infrutífero e interminável com as Nações Unidas, preocupava as grandes chancelarias (nota britânica de 23 de novembro). Sobrecarregando ainda mais a atmosfera, reativava-se a zona de atrito da Indo-china e o Govêrno soviético, como o Govêrno chinês de Mao, exerciam pressão crescente contra a elaboração do tratado de paz com o Japão.

Desde junho de 1950, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, havia caracterizado a invasão da Corréia do Sul como violação da paz (resolução de 25 de junho de 1950), e solicitado a assistência dos Estados membros para repelir o ataque armado e restabelecer, naquela área, a paz e a segurança internacional (resolução de 27 de junho de 1950). Essas resoluções haviam alcançado plena eficácia jurídica, e se haviam tornado obrigatórias para cada um dos Estados membros da Organização, uma vez que a U.R.S.S., estando ausente do Conselho em protesto pela não admissão dos representantes chineses comunistas, não havia exercido o veto.

Mas a conceituação do conflito coreano, como invasão pela Coréia do Norte de territórios da Coréia do Sul, era exígua para conter as novas perspectivas entreabertas no fim de 1950 pela participação chinesa, em que as nações ocidentais viam uma clara intervenção do chamado Govêrno do Povo, com a participação *longa manu* dos russos, enquanto o bloco soviético nela queria reconhecer uma simples incursão de voluntários (comunicados chineses de 13 de novembro de 1950).

Nesses meses críticos, modificou-se a orientação da administração pública nos Estados Unidos. Um esfôrço geral de mobilização econômica se declarou em todo o país. A superioridade militar representada pelo *know how* das armas atômicas e pela capacidade técnica e financeira de produzí-las, não pareceu mais suficiente, e o Govêrno se preparou para um programa industrial especializado, compreendendo um aumento substancial, na produção de combustíveis, de eletricidade, de materiais pesados, a formação de estoques de matérias primas estratégicas e críticas, o contrôle legal dos preços, a imposição de prioridade às fábricas e ao comércio.

Teve, então, início a montagem, nos Estados Unidos, do complexo e poderoso mecanismo da mobilização. À testa do "Office Defense Mobilization", diretamente subordinado ao Presidente da República colocou-se um dos maiores expoentes da administração privada, Charles Wilson, da General Motors, já experimentado no serviço público na última guerra. A êsse "office" ficaram subordinados quatro serviços principais: a "Defense Production Administration", a que por sua vez se subordinam as administrações do Petróleo, dos Combustíveis sólidos, da Eletricidade, dos Minerais; a "Economic Stabilisation Agency", da qual dependem dois importantes escritórios: o de Estabilização dos Preços e o de Estabilização dos Salários: a "Defense Transportation Administration", e o "National Security Resources Board".

É útil, antes de passar ao exame das questões econômicas debatidas na Consulta, conhecer, ainda através de exemplos, os objetivos a serem alcançados por essa complexa máquina de mobilização. Tais objetivos representam, talvez, o mais considerável planejamento econômico intentado a curto prazo, já que os seus níveis mais altos de realização devem estar virtualmente atingidos em 1953.

Dentro desse prazo serão aplicados em produção de defesa US$ 50 bilhões de dólares

anuais (Cr$ 1 trilhão aproximadamente). A produção de aço do país, que orça por cem milhões de toneladas anuais, será acréscida de 17%. A de alumínio passará de 750.000 toneladas para 1.300 anuais. A de borracha sintética passará de 500.000 para 950.000 toneladas para 1.300.000 anuais. A de borracha sintética passará de 500.000 para 950.000 por dia, e a de eletricidade subirá de 68 milhões de kw a 90 milhões.[1]

Toda essa elevação de produtividade comove, em seus fundamentos, a economia americana, impondo restrições à vida civil, e criando um mercado temporário, cujo desaparecimento, ao cabo de três anos, poderia — se não fôssem tomadas medidas adequadas com a devida antecedência — precipitar na desocupação o excedente de mão de obra, e na desvalorização o excedente de mercadorias. Ora, sucede que uma parte considerável das matérias primas, com que se alimentam a indústria e a vida civil dos Estados Unidos, vem do exterior, e da América em particular. Não são os Estados Unidos, como alguns países europeus, meros importadores das matérias primas de suas indústrias. A posição em que se encontram é mista, pois raros são os produtos importados, de que eles não são, ao mesmo tempo, produtores. Não quer isso dizer, entretanto, que a economia americana possa dispensar ou comprimir suas compras de matérias primas no exterior. O cobre do Chile, o estanho da Bolívia, o petróleo da Venezuela, o manganês do Brasil, o ferro da Venezuela e do Brasil, fazem parte dos abastecimentos essenciais requeridos pela indústria americana em tempo de paz, e que, numa economia de mobilização intensiva, ainda se fazem mais necessários.

O apêlo à Consulta, apresentado pelos Estados Unidos à Organização dos Estados Americanos, tinha, assim, um escôpo definido, e continha as premissas de sua orientação na futura assembléia. A guerra entre o Oriente e o Ocidente saira do terreno das possibilidades para entrar no das probabilidades, e as hostilidades da Coréia já eram mais que um prelúdio de conflito maior. Daí decorria a necessidade de formar o cartel político americano, cuja influência sobre a política ocidental cresce em emergência de guerra, embora se desvalorize nos restabelecimentos da paz. O esfôrço econômico de mobilização para a defesa transcende os limites dos Estados Unidos. Êsse esfôrço reclama a mobilização complementar, ainda que parcial, de todo o hemisfério, onde a indústria americana vai buscar com maior segurança que em outras partes do mundo e com razoável grau de suficiência e variedade, as quotas complementares de matérias primas e artigos de alimentação, indispensáveis à produção acrescida e aos seus estoques de emergência. Daí decorria o segundo aspecto do apêlo à Consulta: a formação do bloco econômico integrativo do esforço de mobilização para a defesa.

No mesmo dia 18 de dezembro, o Conselho da Organização dos Estados Americanos, acolhendo o apêlo, convocou a Reunião de Consulta e fixou como sede a capital dos Estados Unidos. Uma Comissão especial fixou em 26 de março a data da abertura dos trabalhos, e designou a seguinte ordem do dia:

I — Cooperação política e militar para a defesa da América e para prevenir e rechassar a agressão de acôrdo com os convênios interamericanos e com a Carta das Nações Unidas e as resoluções da referida Organização.

II — Fortalecimento da segurança interna das Repúblicas Americanas.

III — Cooperação econômica de emergência.

a) Produção e distribuição para fins de defesa;

b) Produção e distribuição de produtos escassos e utilização de serviços necessários para atender aos requerimentos da economia interna das Repúblicas Americanas; e medidas para facilitar, no possível, a execução dos programas de desenvolvimento econômico.

A Segunda Guerra e as Reuniões de Consulta

Seria a Reunião de Washington o quarto encontro dos Ministros de Relações Exteriores das Repúblicas Americanas. No sistema regional de relações inter-americanas, que se tem

desenvolvido, em grande parte, pela consolidação de experiências felizes, sem plano preconcebido, a Consulta foi um dos instrumentos mais afortunados, e a que ainda parece reservado um importante campo de aplicação.

Criado na Conferência Inter-Americana de Consolidação da Paz que se reuniu em Buenos Aires, por iniciativa de Franklin D. Roosevelt, em 1936, como mecanismo para coordenar os esforços das Repúblicas em caso de guerra ou ameaça de guerra, no sentido "de procurar e adotar fórmulas de cooperação pacifista" (Convenção sobre a conservação, garantia e restauração da paz, Buenos Aires, 1936), sòmente na famosa *Declaração de Lima*, de 1938, foi o sistema de consulta juridicamente definido e estruturado. Estabeleceu-se, então, que as consultas consistiriam em reuniões dos Ministros de Relações Exteriores, celebradas nas capitais americanas sem caráter protocolar.

A II Grande Guerra deu ocasião a que se aplicasse o novo instrumento, um ano depois. Em 1939, reuniram-se pela primeira vez os chanceleres na capital do Panamá com o fim de traçar a política comum do hemisfério diante do conflito europeu, que se iniciava com a invasão da Polônia pelas tropas alemãs. Dêsse encontro saiu a afirmação de neutralidade das Américas perante o que ainda parecia ser um conflito europeu; nela se criou, como medida de proteção continental, a faixa de segurança das águas adjacentes ao continente americano, e, com as funções de Comité Inter-americano de Neutralidade, o que viria a ser o atual Comité Jurídico Inter-americano, do Rio de Janeiro.

Em 21 de julho de 1940, reunia-se em Havana, a 2ª Consulta. As violações reiteradas da neutralidade americana e a administração provisória de possessões européias na América exigiam normas comuns, mas a resolução de maior alcance foi a de nº XV, sobre "Assistência recíproca e cooperação defensiva". Nesta se reconheceu que todo atentado contra a soberania, a independência ou o território de um Estado americano seria considerado um ato de agressão contra todos, e que se concertariam em consulta as medidas preventivas ou repressivas a tomar.

Essa agressão ocorreria um ano mais tarde, em 7 de dezembro de 1941, quando o Japão desfechou o seu célebre e traiçoeiro ataque contra o território e a frota dos Estados Unidos. Impunha-se a consulta, nos têrmos da Resolução nº XV de Havana, e por iniciativa do Chile, em 15 de janeiro de 1942, os chanceleres americanos celebraram a mais transcendental de suas reuniões, no Rio de Janeiro.

Da neutralidade do Panamá, passaram os chanceleres à recomendação de ruptura de relações com os países totalitários, logo praticada por vários Estados e afinal acompanhada pelos demais. A consulta criou dois órgãos, que emprestariam valioso concurso à defesa do hemisfério, não só nos anos da guerra, como nos anos consecutivos: o "Comité Consultivo de Emergência para a Defesa Política", que se instalou em Montevidéu em 15 de abril de 1942 e a "Junta Inter-americana de defesa", instalada em Washington, junto à então União Pan-Americana, em 30 de maio de 1942.

Não foi a Reunião de Consulta do Rio de Janeiro omissa na consideração dos problemas econômicos da guerra. Se êsses problemas não lograram alcançar nos seus debates e resoluções a importância que assumiriam na Reunião de Washington de 1951, foi porque nenhum dos países reunidos no Rio de Janeiro tinha ainda a experiência e o conhecimento, por assim dizer histórico, dos efeitos da emergência bélica sobre suas estruturas econômicas. Por isso as recomendações e declarações do Rio de Janeiro assumiram sobretudo o caráter de princípios programáticos, destituídos de sanções, e desprovidos de normas processuais capazes de assegurar sua boa aplicação. É interessante observar que nestas Resoluções econômicas de 1942 não se evidencia o antagonismo de posição entre os Estados Unidos e os países latino-americanos, antagonismo entretanto irrecusável, e que nada tem a ver com a unidade dos nossos objetivos comuns, nem compromete a eficácia de nossa cooperação. A Consulta do Rio de Janeiro tratou os Estados americanos como países com problemas semelhantes, pedindo soluções paralelas. A Consulta de Washington assinalou um progresso real no terreno

do americanismo, porque pôs em evidência os pontos de contraste entre os Estados Unidos e a América Latina, e procurou soluções integrativas para os problemas do hemisfério, subordinando-se aos objetivos comuns.

Das Resoluções econômicas do Rio de Janeiro, uma provia à "produção de materiais estratégicos", recomendando:

1 — Que, como expressão prática da solidariedade continental, se faça a mobilização econômica das Repúblicas Americanas, com o intuito de assegurar aos países deste Hemisfério, e especialmente aos que estão em guerra, o aprovisionamento de materiais básicos e estratégicos em quantidades suficientes, e no mais breve tempo possível.

Estendia-se, nos itens seguintes, o âmbito dessa mobilização; recomendava-se o combate à alta imoderada dos preços de exportação; e instrumentava-se a resolução mandando ampliar os meios de ação do Comité Consultivo Econômico-Financeiro Interamericano a fim de que possa cumprir as novas funções de que é incumbido, habilitando-o a solicitar dos Governos Americanos a execução dos acôrdos econômicos interamericanos, previamente aprovados pelos mesmos.

Uma outra Resolução voltava-se para o problema, especialmente grave para os latinos, da "manutenção das economias internas" em face da guerra. Entre os vários pontos tratados nesse texto, cumpre salientar o que diz respeito à fixação de preços máximos de importação (4. c) e o que se refere ao intercâmbio, difícil em tempo de guerra, das matérias primas e manufaturas.[2]

Os preços máximos de compra — preços teto — são, como se sabe, meios de defesa do importador contra a alta exagerada dos períodos de intensificação anormal da procura de uma ou de várias mercadorias. Todo Estado age nos limites de sua soberania, quando fixa o preço máximo pelo qual pode ser importado um produto estrangeiro. Mas a repercussão dessa medida na economia do país exportador faz com que a medida transcenda a esfera dos interesses internos do país que a aplica, e envolva o princípio de solidariedade em que se funda a colaboração internacional. Em têrmos de simples competição e luta econômica, a reação de um país contra os preços tetos fixados por outro, seria a fixação de preços mínimos de exportação. Mas o remédio nem sempre pode ser suportado pelo país exportador por muito tempo, e de um modo geral é incompatível com o princípio de cooperação econômica vivificado pela emergência.

A 3ª Consulta adotou, por isso, a resolução seguinte:

c) que o preço máximo de compra fixado por alguma República Americana para qualquer produto ou artigo que importe de outra República Americana, seja submetido a consulta, se considerado aconselhável, entre os governos dos países interessados:

A ressalva "se considerado aconselhável" tirava à resolução toda imperatividade, mas um princípio de grande alcance se afirmava — o da consulta, para a adoção de medidas de repercussão na economia de países aliados. Sobre esse princípio trabalharia a Conferência do México de 1945, e a sua reelaboração dentro de uma técnica estritamente realista viria a ser um dos mais significativos resultados da Consulta de Washington.

A manutenção de intercâmbio entre manufaturas às matérias primas foi outro ponto que ocupou a Consulta do Rio, logrando disciplina no item 2 da IIIª Resolução:

2 — Recomendar que todas as nações deste Continente gozem do acesso, no maior grau de igualdade possível, ao comércio interamericano e às matérias primas de que necessitam para o satisfatório e próspero desenvolvimento de suas respectivas economias, devendo, no entanto, contemplar de forma preferencial, as nações em guerra, para igual obtenção dos materiais essenciais destinados à defesa e que, nos acôrdos que se celebrem entre as nações, se tenham em conta as necessidades essenciais de outros países americanos, com o fim de evitar transtornos na economia interna dêsses países.

E ainda recomendar (5. b):

Adoção do sistema de quotas globais, atribuídas a cada país pelos governos exportado-

res de produtos e artigos sujeitos a regimes de prioridades e licenças, e que sejam essenciais à economia interna dos países importadores.

Não se alcançava uma norma de procedimento que desse eficácia ao princípio de livre acesso ao comércio inter-americano, no tocante às manufaturas, e punha-se toda ênfase no fornecimento de matérias primas, de que se mostrava àvida a indústria de guerra dos Estados Unidos.

As normas programáticas da 3ª Consulta não tiveram nos anos da IIª Grande Guerra uma aplicação sincera e eficaz. Valeram como importantes marcos na trajetória dos países americanos para a ampla tomada de consciência dos seus problemas. E apontaram os objetivos, que as reuniões seguintes procuraram assegurar, mediante uma instrumentação mais minuciosa e uma processualistica mais eficaz.

A IIª Grande Guerra, constituiu para os países latino-americanos e para o Brasil, em particular, uma experiência intensa, que contará na perspectiva histórica como uma abreviação de muitos anos na estrada do amadurecimento. Não é fácil resumir, nos limites de um artigo, os aspectos incontáveis dessa experiência. É possível apenas apontar os principais.

O apêlo às matérias primas brasileiras, muitas, como o quartzo e a mica de valor estratégico até então desconhecido, produziu no país uma atmosfera de prosperidade, em que poucos conseguiram lobrigar desde logo a falácia da inflação. Deslocaram-se às pressas importantes contingentes de mão de obra e de capitais das atividades produtivas normais para as recém-criadas pelo surto momentâneo de procura internacional. As exportações cresceram no balanço de comércio, ao mesmo tempo que as limitações e prioridades instituidas pela administração norte-americana dificultava e reprimia o fluxo de nossas importações. Não havendo importadores que comprassem as nossas letras de exportação, o Govêrno brasileiro passou a comprar e a amealhar estas letras, emitindo cruzeiros para pagá-las aos exportadores.

Assim se formou o saldo em dólares, com que o nosso Govêrno imaginava, cessada a guerra, reequipar o país, esquecido de que esses dólares íam gradualmente perdendo o seu poder aquisitivo nos Estados Unidos, ao mesmo tempo que as emissões de cruzeiros iam elevando o custo de vida entre nós. E desse modo, perdemos substancial economia duarnte os anos de guerra, em proveito da nação que tudo nos comprava e pouco nos vendia.

Outro aspecto, apenas em parte contido no anterior, foi a perda do poder aquisitivo de nossas exportações, como resultado, não só de fatores econômicos gerais, mas das medidas de contrôle adotadas pelos Estados Unidos. Em 1941, o organismo especial criado pela administração americana impôs ao café o preço teto de 11 centavos a libra, logo reajustado para 13 centavos e 2/3. A guerra encontrava a economia cafeeira numa época de superprodução, com os preços arrasados e os excessos do produto sacrificados nas queimas do D. N. C. A fixação dos preços aquele nível fez parte dos "acôrdos de quotas", com os quais se procurou socorrer a nossa mercadoria vital. Quando se pensa que hoje pagamos cêrca de 70% das nossas contas no estrangeiro com os preços obtidos pelas nossas vendas de café, bem como se pode avaliar a importância que assumem para a comunidade brasileira as medidas de bloqueio de preços posta em vigor pelo país que absorve a quase totalidade dessa nossa produção.

Melhor se diria que os Estados Unidos, ao fixarem para o café um preço teto, estão fixando o limite do nosso poder de compra no exterior. Pois bem: êsse limite, estabelecido em 1941, foi mantido inalterável, sem que conseguíssemos abrir negociações para a sua revisão, até 1946, enquanto subiam continuamente nos Estados Unidos os preços das manufaturas que de lá importamos. A mesma libra de café cada dia comprava menor quantidade de máquinas. Tal processo compulsório de empobrecimento bem podia ser visto como um financiamento irrecuperável, que a economia dos países sub-desenvolvidos, como o nosso, era levada a prestar à dos países industrializados.

Terceiro e importante aspecto é o que se relaciona com a fixação de quotas de supri-

mento à nossa própria indústria doméstica. É sabido que o nosso parque industrial depende, para sua simples manutenção, de três espécies de suprimentos, a cargo, durante a guerra, exclusivamente dos Estados Unidos: suprimentos de maquinaria, de matérias primas, de combustíveis. As indústrias brasileiras raramente são autônomas em relação às matérias primas, e jamais o são em relação às maquinarias. Quanto ao combustível, se algumas vezes se baseiam na energia elétrica ou no carvão brasileiro, nunca poderiam dispensar os lubrificantes importados e outros derivados do petróleo. Ora, a escassês em que se encontram nas épocas de emergência, certas matérias primas essênciais ao funcionamento das indústrias, faz com que se imponha o seu racionamento e a atribuição de quotas a cada país. O racionamento das matérias primas, que importamos, foi, durante a IIª Grande Guerra, elaborado e aplicado pelos Estados Unidos. Muitas vezes êsse racionamento infligiu ao nosso parque industrial sacrifícios, que poderiam ter sido minorados ou evitados, se na fixação de quotas se tivesse feito sentir, através de consultas, o ponto de vista do país importador.

Impedir acumulação de saldos pelo excesso de exportações; defender, se eles se formassem, o seu poder aquisitivo no tempo; manter a paridade nos têrmos de intercâmbio entre as mercadorias que exportamos e as que importamos; defender o princípio da consulta como base necessária de toda fixação de preços máximos e de quotas de suprimento; tais eram, portanto, os objetivos superiores que a experiência da guerra havia revelado, não só ao Brasil, mas aos Estados latinos. Para eles havia de tender, no futuro, toda política de cooperação econômica internacional de defesa. Pesava sobre nós a certeza, adquirida ao preço de sacrifícios e surpresas, de que a cooperação econômica impõe aos países sub-desenvolvidos ônus comparativamente maiores do que os suportados pelos grandes Estados industriais.

Os Estados Unidos saíam da IIª Grande Guerra onerados por imensos compromissos financeiros, mas graças ao seu enorme poder de engendrar novos capitais, sua economia não conheceu depressão, nem parada, e os anos que se seguiram ao restabelecimento da paz foram anos de prosperidade.

Os países sub-desenvolvidos, pelo contrário, sofreram efeitos econômicos devastadores durante a guerra, que se patentearam sobretudo depois de sua terminação. O custo da vida elevou-se desproporcionadamente em todos eles. O usura dos equipamentos importou em verdadeira descapitalização. A produção sofreu uma desorganização profunda, em consequência do deslocamento para atividades novas momentâneas, dos limitados e pouco elásticos fatores de produção. Uma perda de substância, de recuperação difícil, decorreu do envelhecimento dos saldos e da deterioração acentuada dos têrmos de intercâmbio.

A conferência da Chapultepec

Todos esses efeitos estavam patentes quando, em 1945, reuniu-se em Chapultepec a Conferência Inter-americana sobre os problemas da guerra e da paz. Foi aquela, no sistema inter-americano, o que se denomina uma *conferência especial*, mas pela generalidade do temário foi comparável a uma das *conferências inter-americanas* regulares.

Nela se rearfirmou o princípio da consulta, ampliando-se a declaração de solidariedade dos Estados americanos à eventualidade de qualquer agressão, não só partida de um Estado não americano, mas partida de qualquer Estado, e pela primeira vez se criou o sistema de sanções coletivas defensivas com o emprego de forças militares para repelir a agressão, onde ela se apresentasse. Essa doutrina, enunciada em Chapultepec em linha de máxima, deveria ser, dois anos mais tarde, compendiada no Tratado do Rio de Janeiro, denominado Tratado Inter-americano de Assistência Recíproca.

Foi também em Chapultepec, que se deslindou com o rigor técnico, que afinal prevaleceria na Carta da Organização dos Estados Americanos, subscrita em Bogotá, em maio de 1948, a função das Reuniões de Consulta dos Chanceleres americanos. A Resolução IXª de Chapultepec, conferiu às Reuniões de Consulta a função de tomar decisões sobre os assuntos

de urgência dentro do sistema inter-americano, e sobre as situações e disputas de todo gênero, que possam ameaçar a paz na América.

A Carta de Bogotá, no seu art. 39, diria:

A Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores deverá celebrar-se com o fim de considerar problemas de caráter urgente e de interesse comum para os Estados Americanos, e para servir de órgão de consulta.

A análise da Conferência de Chapultepec, na parte econômica de suas resoluções, exigiria um desenvolvimento, que ficaria, nesta oportunidade, mal colocado. Não é possível recusar aos delegados reunidos no México a primazia da visão de conjunto dos problemas econômicos criados pela guerra ou pela ameaça de guerra, neste hemisfério, e é nas suas resoluções que vamos buscar a indicação originária dos rumos a que a política dos Estados americanos veio obedecer, no tocante à cooperação econômica regional.

A Resolução LIª (Estatuto Econômico das Américas) enunciou a elevação dos padrões de vida das populações do hemisfério como objetivo primordial da política econômica dos Estados; afirmou, como contrapartida do princípio de livre acesso às matérias primas, enunciado desde a Carta do Atlântico, o princípio de igualdade de acesso aos bens de produção necessários à industrialização e desenvolvimento econômico, prescreveu a eliminação dos excessos do nacionalismo econômico, que havia predominado em quase todos os Estados no período de entre-as-guerras; afirmou o primado da iniciativa privada na economia do hemisfério. Outras resoluções preconizaram a defesa da paridade de variações entre os preços dos produtos primários, que constituem a exportação dos países sub-desenvolvidos, e dos produtos manufaturados, que se adquirem com o preço daquela exportação. No que diz respeito à fixação de preços máximos de importação a Resolução XV, depois de fixar normas estruturais para os referidos preços, dispunha:

Que os governos que tenham adotado semelhantes medidas de controle devem conceder ampla oportunidade de consulta aos governos de outras Repúblicas americanas que produzem artigos sujeitos a essas medidas.

Duas observações de ordem geral podem ser feitas, entretanto, às resoluções do México. Primeiro: aquela reunião se realizava em 1945, quando a todos preocupava a perspectiva de uma depressão econômica, nos anos de transição para a paz; daí muitas disposições que perderam seu sentido quando, em vez de depressão, os Estados americanos se viram conduzidos a um ciclo de prosperidade. Segundo: a conferência de Chapultepec nascia para um mundo que aspirava a paz e a unidade; muitas de suas normas continham a inspiração larga das declarações de princípio, e eram omissas nos meios de aplicação e de efetivação imediata. Talvez por isso, quando, em 1950, a América se viu a braços com a iminência de novo conflito, e os Estados Unidos tiveram de se declarar em mobilização e emergência, a obra dos congressistas do México pareceu utópica, e de pouco exeqüível aplicação.

Emergência e Desenvolvimento

É este um ponto em que nos devemos deter, se quisermos alcançar em todo o seu significado os trabalhos e reuniões da 4ª Consulta. Para os Estados Unidos, a nova emergência ia exigir definições e normas, que, sob mais de um aspecto, pareceriam um passo atrás em relação à conferência do México. Para os latinos, o que se impunha era ir além da conferência do México, dotando os princípios ali afirmados de normas de procedimento e de sanções.

Engana-se quem quiser ver nesses antagonismos uma debilitação, ou uma crise do sistema inter-americano. O pan-americanismo percorreu um longo caminho desde a conferência de 1890 até os nossos dias. De mero ideal político transformou-se em sistema de cooperação política e econômica. Ao se concretizar, ao tomar a forma de uma cooperação ativa, sobretudo na conjuntura de emergência ou de guerra, ele deixa ver as diferenças, as antinomias, as variedades, que o objetivo comum tem de vencer e harmonizar. A eficácia do ame-

ricanismo reside nesse poder de definir as diferenças, encontrando os meios de superá-las. Nesse sentido, não há exagero em dizer que a 4ª Reunião de Consulta foi o mais vivo e talvez o mais fecundo dos congressos continentais já realizados, pois foi aquele em que se definiu com maior franqueza o contorno das diferenças entre os Estados, e em que, não obstante, se chegou a uma síntese, consagrada pelo aprazimento geral.

Em que consistem as diferenças a antinomias do sistema inter-americano?

É necessário examiná-las, primeiro, no terreno econômico, depois no terreno político *e militar.*

Economicamente, a América se acha dividida em duas posições: a dos Estados Unidos, que se apresentam na plenitude do desenvolvimento econômico, detendo os recursos com que podem impulsionar a economia de todo o ocidente; e a dos países latinos, que se apresentam como áreas sub-desenvolvidas, em geral produtoras de produtos primários e importadoras de manufaturas, com rendas nacionais baixas *per capita*, e deficiência crônica de capitais. Entre os países latinos já é possível distinguir alguns sub-grupos, com características próprias: no primeiro estarão incluídos os países em processo de diferenciação econômica crescente e de aumento progressivo da renda nacional, alguns com possibilidades naturais extensas e acumulação rápida de população, como o Brasil e a Argentina, outros com possibilidades mais limitadas, como o México, o Chile e o Uruguai; no segundo, estarão incluídos os países com padrões de produção mais atrasados e índices de desenvolvimento menos animadores, como alguns países da América Central e os países mediterrâneos da América do Sul.

A cooperação econômica entre os Estados Unidos e os países latinos não pode deixar de levar em conta a existência de antagonismos. Em condições normais, os países latinos são ávidos de financiamentos americanos e ciosos de proteger o desenvolvimento de suas manufaturas; os Estados Unidos reclamam suprimentos de matérias primas *in natura* e, se consentem em auxiliar a industrialização das áreas que as produzem, desejam tornar toda cooperação financeira estritamente proporcional à capacidade técnica de absorção útil do auxílio recebido.

Em situação de emergência, dois novos antagonismos sobressaem: *a*) os Estados Unidos impondo à sua própria vida civil um regime de restrições e prioridades, em que as necessidades da defesa têm tratamento preferencial, querem impôr o mesmo regime à economia do hemisfério, que depende de seus créditos e suprimentos. Sucede, porém, que as necessidades civis norte-americanas têm um grau de compressibilidade maior que as dos países latinos, cujo padrão de produtividade e de vida já representa, em geral, um mínimo rígido; *b*) os Estados Unidos, impondo preços máximos (*ceiling prices*) aos produtos de seu consumo, têm necessidade de abranger nessa medida, não só os artigos de produção doméstica, mas também os obtidos por importação. Estes preços máximos representam, por via de conseqüência, verdadeira intervenção na economia dos países fornecedores, que passam a temer, primeiro, a insuficiência dos preços para cobrir o seu custo de produção e segundo, as elevações constantes dos preços dos produtos americanos, não acompanhadas pela revisão periódica dos *tetos* estabelecidos. Daí resulta a pressão dos latinos pela adoção do regime de consulta prévia, em tudo que diz respeito a contrôle de preços e de distribuição. Os Estados Unidos, por seu turno, pressionam em sentido oposto, para que a consulta prévia seja dispensada em casos de fôrça maior anulando, pela flexibilidade da exceção, o valor defensivo do princípio.

Além dos antagonismos econômicos existem naturalmente, no hemisfério importantes antagonismos de ordem política e militar. Os países latinos, embora participem da vida internacional através das Nações Unidas e dos organismos especializados, têm uma justificada tendência para confinar à órbita regional americana as suas iniciativas e responsabilidades. Os Estados Unidos, transformados desde a IIª Grande Guerra em centro econômico e político do ocidente, têm responsabilidades iguais em todos os continentes, e maiores interêsses no Atlântico Norte e no Extremo Oriente do que na parte sul do continente americano. A cooperação política dos países latino-americanos é importante para os Estados Unidos, sobre-

tudo pelo fortalecimento que lhes traz em sua posição internacional, e pela diminuição de responsabilidades militares no próprio hemisfério. A cooperação econômica é valiosa pela contribuição de matérias primas. Daí resulta a tendência natural dos Estados Unidos de levarem o bloco americano a secundá-los em seus compromissos não americanos, tendência a que se contrapõem a inspiração, também natural, dos latinos, de não operarem além dos limites do seu quadro regional.

A êsse primeiro antagonismo político — raio mundial da ação norte-americana, raio regional da latino-americana — soma-se outro, no que respeita à comum política de defesa contra o bloco soviético.

A agressão soviética assume duas formas: agressão militar e agressão social. Entre elas existe uma sensível diferença de método e de ponto de partida, mas uma semelhança absoluta de fase final e de resultado. Vale dizer: a agressão militar, onde quer que se verifique, trará como conseqüência e etapa imediata, a subversão social, a queda das instituições; e a agressão social, desde que se concretize, trará a revolução e eventualmente a guerra civil.

Os pontos de partida são, porém, distintos. Os Estados Unidos receiam a agressão soviética iniciada no terreno militar, pois as grandes concentrações fabris norte-americanas e os centros de decisão política do ocidente democrático não podem deixar de ser o ponto principal de convergência do esforço de guerra inimigo. Receiam menos a agressão originada no terreno social, pois o alto nível de vida do povo norte-americano e a prosperidade duradoura, em que se encontra o país, tornam remotos os perigos de uma infiltração comunista visando à subversão do regime político e da sociedade. Os Estados latino-americanos, pelo contrário, sentem-se extremamente desprotegidos contra a agressão social, e naturalmente distantes do risco de uma agressão militar. É certo que no plano de conflagração de uma IIIª Grande Guerra, a América Latina não deixaria de ser envolvida nas operações. É certo, também, que a agressão social se traduziria, mais cedo ou mais tarde, em guerrilhas e insurreições capazes de assumir importância militar. Mas o perigo imediato atual que preocupa os govêrnos latinos é a agitação comunista interna, favorecida pelo sentimento de frustração das massas populares e das classes intelectuais, em países condenados ao pauperismo e ao avassalamento econômico aos grandes mercados financeiros e industriais.

De sorte que a própria política anti-comunista dá ensejo a que se patenteiem, na América, não oposições de interêsses ou discordâncias de objetivos, mas deslocamentos de acentuação tônica; os Estados Unidos enfatizando o perigo da agressão militar, em detrimento da social e os latinos enfatizando o perigo desta, em detrimento daquela.

Tais eram os contrastes subjacentes na política do hemisfério, quando em janeiro e fevereiro do corrente ano, as chancelarias se puseram a preparar a Consulta.

Preparação da 4ª Reunião da Consulta: O memorandum de Getúlio Vargas

Acabava de ser eleito e diplomado o Presidente da República que exerceria a suprema magistratura brasileira no qüinqüênio a iniciar-se em 1951. O Govêrno dos Estados Unidos julgou então, acertado ouví-lo sobre a ordem do dia da Consulta, que se reuniria em Washington no fim do primeiro mês do novo período presidencial.

Ao Sr. João Neves da Fontoura coube receber e transmitir ao Sr. Getúlio Vargas o documento americano, e dele receber a orientação, que deveria ser vasada no documento de resposta. O texto da resposta foi elaborado em menos de uma semana, por uma comissão *ad hoc*[2], que daí em diante, com a adição de vários outros nomes, não mais se dissolveria, até se transformar, nos primeiros dias de março na Comissão Preparatória dos Trabalhos da 4ª Reunião de Consulta, sob a presidência do Sr. João Neves da Fontoura, já então Ministro das Relações Exteriores do novo govêrno.

O trabalho da Comissão *ad hoc*, revisto pelo Sr. João Neves e aprovado pelo Sr. Getúlio Vargas, tomou a forma de *memorandum*, e foi entregue ao Sr. Herschell V. Johnson, Em-

baixador dos Estados Unidos, que o transmitiu ao Departamento de Estado. Esse documento ficaria mais tarde conhecido sob a denominação de "memorandum do Presidente eleito"; nele se contém toda a orientação da política exterior brasileira em face da nova situação de emergência mundial, especialmente no tocante à cooperação econômica, e com ele se inicia uma imensa e coerente ação diplomática, cuja fase culminante foi a Consulta de Washington, e cujo têrmo final, como acentuou o Ministro João Neves da Fontoura, foi a instalação no Rio de Janeiro, em julho de 1951, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

Dizia o *memorandum* do Presidente eleito:

1. O Senhor Getúlio Vargas, presidente eleito do Brasil, apreciou devidamente a cortesia do Govêrno dos Estados Unidos da América, submetendo-lhe, em caráter confidencial, os temas que serão debatidos na Conferência de Washington, a realizar-se em março vindouro.

2. Os referidos temas pareceram-lhe de um modo geral, interessantes e oportunos. Em seu novo período de govêrno, o Sr. Getúlio Vargas está animado do desejo de prosseguir na política de cooperação e lealdade que entreteve anteriormente com os Estados Unidos e com as demais nações deste hemisfério, e que se traduziu em íntima e sincera colaboração, tanto no terreno econômico, como no militar, durante a difícil emergência da segunda Guerra. Os fatos políticos, que se seguiram à terminação desta, e que se continuam a desenrolar, enchendo de apreensões a quantos detêm responsabilidades de Govêrno, vieram tornar ainda mais imperiosos os vínculos de aproximação entre os países americanos.

O Brasil espera dar aos Estados Unidos na Conferência de Washington — como em outros pronunciamentos e programas — a sua cooperação, mas considera indispensável que o Govêrno dos Estados Unidos compreenda que essa cooperação, além de impôr sacrifícios de toda ordem, exige um entendimento efetivo, para que a vida econômica do país que a presta não seja perturbada a ponto de ter substancialmente reduzidas suas possibilidades imediatas e futuras de desenvolvimento e de produção.

3. O Govêrno brasileiro, em sua política interna, empenhará todos os esforços para que o restabelecimento de uma economia de guerra nos Estados Unidos não tenha sobre a economia interna do nosso país apenas o efeito reflexo de uma prosperidade passageira, e colaborará com o govêrno dos Estados Unidos nas medidas adequadas a compensar a inflação estimulada pela guerra.

Nesse sentido, o Govêrno brasileiro precisará do apôio positivo do Govêrno norte-americano para que as encomendas de material necessário à implantação de indústrias básicas, e à execução de serviços públicos, tenham rápido andamento e prioridades de entrega, e para que sejam processados com rapidez, e deferidos os pedidos de crédito a estabelecimentos como o Export & Import Bank e o International Bank, relacionados com aquelas encomendas. Em vez de acumular para utilização ulterior o saldo em dólares deixado pelo acréscimo conjuntural das exportações, o Govêrno brasileiro deseja empregá-lo imediatamente no pagamento das encomendas e no serviço dos financiamentos concedidos.

4. Não é inoportuno lembrar que as inversões diretas norte-americanas no Brasil têm correspondido, no último decênio, à confiança e à expectativa dos inversores. Um ambiente de progresso geral e de segurança jurídica já não justifica o retraimento, que se seguira à grande depressão de 1929, não só em relação ao Brasil, mas a toda a América Latina. O valor da cooperação brasileira e a rentabilidade geral dos nossos empreendimentos autorizam a que se considere excessivamente tímido o investimento norte-americano no momento atual. Para intensificar o fluxo de capitais privados é necessário que o Govêrno dos Estados Unidos lhes dê o estímulo oficial e não discrimine contra o Brasil nas medidas de cooperação que têm sido adotadas em relação a outras partes do mundo.

5. A boa vontade do Govêrno brasileiro de contribuir com as matérias primas nacionais para a economia de emergência dos Estados Unidos, deve encontrar a sua contra-partida na

boa vontade do Governo norte-americano de conceder *prioridades de fabricação, e créditos bancários a termo médio e longo*, para a imediata execução de um programa racional de industrialização e de obras públicas, ao qual serão consagrados os principais esforços da administração brasileira.

6. O Govêrno brasileiro tem igualmente necessidade de que não se imponham restrições artificiais ao nível atual dos preços dos produtos brasileiros de exportação, especialmente o café.

Nenhum financiamento estrangeiro poderá servir ao desenvolvimento intensivo do nosso país, se não dispusermos de capitais domésticos capazes de apoiar e absorver o auxílio vindo do exterior. Ora, o café tem sido nos últimos anos o fator principal, não só do reequilíbrio de nossas contas com os Estados Unidos, mas da criação de disponibilidades internas, que vieram a formar novos capitais e desenvolver iniciativas. Seria contrária ao desenvolvimento do país qualquer política que não respeitasse os preços reais, a que o café atingiu em livre economia de mercado.

7. O Govêrno dos Estados Unidos não ignora que muitas iniciativas norte-americanas no Brasil têm sido frustradas por óbices legais e fiscais que desajustam a colaboração dos dois países. O Govêrno brasileiro está pronto a adotar, em sua política interna, medidas que favoreçam e estimulem o ingresso espontâneo de capitais americanos no Brasil, mas os Estados Unidos, chegados ao maior grau de expansão econômica històricamente conhecido, devem reconhecer que não necessitam de uma política protecionista desfavorável ao estabelecimento de indústrias manufatureiras junto às fontes estrangeiras de matérias-primas, nem precisam continuar sobrecarregando de impostos os rendimentos do seu capital emigrado.

8. O Govêrno brasileiro deseja ajustar com o dos Estados Unidos uma política de reciprocidade econômica, que venha colocar as matérias primas nacionais de valor estratégico ao alcance daquele país. Julga, porém, indispensável que, ao mesmo tempo, os Estados Unidos adotem medidas positivas, em que se traduza uma política de apôio ao desenvolvimento intensivo de nossa economia, no sentido da racionalização da agricultura e da industrialização.

Essa política deverá ficar contida nos princípios gerais afirmados na Conferência de março vindouro, mas sua perfeita difinição e objetivação há de resultar de *negociações bilaterais*, que o Govêrno brasileiro desejaria abrir logo no mês de fevereiro.

Através dessas negociações bilaterais, o Govêrno brasileiro tornará conhecidos os seus planos imediatos de desenvolvimento econômico e as medidas legislativas e administrativas com que os pretende assegurar.

O Govêrno brasileiro encara com especial simpatia a criação de um organismo americano-brasileiro de fácil funcionamento e reduzida burocracia incumbido de coordenar, no plano técnico-financeiro, a política de cooperação entre os dois países.

9. No que respeita à iniciativa brasileira, essa política não visará apenas empreendimentos e serviços governamentais. Pelo contrário, tanto quanto possível, procurará encorajar a iniciativa privada, dar apôio a emprêsas idôneas, cuja ação esteja enquadrada no programa geral e coordenar, de acordo com o interesse público, os objetivos da administração e dos negócios.

10. Dentro do programa geral de desenvolvimento dos setores básicos da economia continental, o Govêrno brasileiro espera, pois, do norte-americano, apoio direto e indireto a medidas efetivas que concorram para o progresso do Brasil e bem estar do seu povo.

Assim sendo, pleiteará, nas negociações bilaterais acima referidas, fornecimentos com prioridade e financiamento a longo e médio têrmo para os seguintes empreendimentos e realizações:

I — Construção de usinas hidrelétricas no alto São Francisco, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, segundo os planos aprovados pelo Governo Federal e pelos Governos dos Estados;

II — Obras de aproveitamento econômico do vale do São Francisco, notadamente da região de Paulo Afonso, abrangendo transportes, condições de urbanização e saneamento;

III — Construção e montagem de refinarias de petróleo, com capacidade de 10.000 a 30.000 barris, para organizações particulares ou estatais brasileiras;

IV — Construção e montagem de duas usinas de fabricação do azoto sintético, destinadas a organizações particulares ou estatais, para instalação nas zonas do baixo São Francisco e de Minas Gerais;

V — Construção e montagem das novas instalações para ampliação da usina siderúrgica de Volta Redonda, com imediata utilização do crédito já concedido pelo Export &Import Bank; e, em seguida, construção e montagem de uma segunda usina siderúrgica, com capacidade de 1.000 toneladas diárias, em Minas Gerais, na zona do Rio Doce, dispondo de transporte ferroviário e instalações portuárias, que lhes assegurem o escoamento da produção;

VI — Dragagem, construção e aparelhamento permanente de portos marítimos e aquisição de navios para renovação da frota mercante, visando assegurar a ampliação e a regularização da cabotagem.

VII — Equipamento e execução do plano para aproveitamento racional do carvão brasileiro, compreendendo as operações de extração, beneficiamento e transporte;

VIII — Cooperação financeira e técnica no melhoramento, reequipamento e eletrificação de vias férreas;

IX — Financiamento do transporte e do estabelecimento de imigrantes europeus, principalmente italianos, de modo a assegurar a integração da mão de obra importada na economia nacional, e a permitir a execução de um programa de imigração em larga escala;

X — Implantação no Brasil de indústrias de beneficiamento das matérias primas nacionais, com capitais mistos, a fim de possibilitar a exportação dos produtos manufaturados em vez das próprias matérias-primas;

XI — Criação de uma ou mais companhias mistas americano-brasileiras para o estudo das riquezas naturais do país, pesquisa e lavra de jazidas;

XII — Construção e montagem de uma usina em Cabo Frio para produção de álcalis e cooperação no estudo de uma segunda usina no norte do país;

XIII — Equipamento e execução, através de organizações particulares ou estatais, do plano de armazenamento, transporte e conservação de alimentos, compreendendo a construção de silos para cereais, estabelecimentos de beneficiamento e expurgo, armazéns e navios frigoríficos;

XIV — Fornecimento de equipamentos e peças indispensáveis à manutenção regular da aviação comercial brasileira.

11. Êsses pontos, enumerados a título exemplicativo na presente nota, representam em síntese a cooperação que o Govêrno brasileiro espera dos Estados Unidos para consecução de um programa inadiável de desenvolvimento econômico. Não podem êles evidentemente ser veiculados na agenda de uma conferência internacional. Devem ser objeto de negociações bilaterais que, entretanto, ficarão enquadradas no espírito e nos princípios da Reunião de Consulta, a que o Govêrno brasileiro comparecerá animado do mais sincero propósito de cooperação continental, pronto a oferecer sua contribuição ao esforço comum.

No parágrafo 8 do *memorandum* o Sr. Getúlio Vargas anunciava o interêsse do novo govêrno pela "criação de um organismo americano-brasileiro, de fácil funcionamento e reduzida burocracia, incumbido de coordenar, no plano técnico-financeiro, a política de cooperação entre os dois países". Aludia-se, dêsse modo, à Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que deveria ser criada por força do acordo de desenvolvimento econômico, celebrado entre o Brasil e os Estados Unidos, por troca de notas de 19 de dezembro de 1950. Já em 21 de outubro do mesmo ano uma nota verbal do Ministro das Relações Exteriores transmitira à Embaixada dos Estados Unidos um *memorandum* contendo o projeto de criação de uma Comissão Mista, para dar execução adequada à cooperação econômica entre os dois países,

nos quadros da política de apoio ao desenvolvimento das áreas subdesenvolvidas, consignada no *Ponto* IV do Presidente Truman e traduzida na Lei nº 535 sobre o Desenvolvimento Econômico Internacional do 81º Congresso dos Estados Unidos.

Dizia o *memorandum* de 21 de outubro em seus três primeiros itens:

Tendo em vista a promulgação da lei sobre o "Desenvolvimento Econômico Internacional", que autoriza o Govêrno dos Estados Unidos da América do Norte a cooperar com os Governos de outros países, o Govêrno do Brasil considera útil o estabelecimento imediato de uma Comissão Mista Brasileiro-Americana de Desenvolvimento Econômico.

2. A Comissão Mista deveria ser dirigida por dois diretores, um brasileiro e outro americano. As deliberações seriam tomadas, conjuntamente por ambos.

3. As diretrizes da Comissão seriam, presentemente, as seguintes:

a) exame do grau de assistência técnica mais conveniente ao Brasil para acelerar a elaboração de determinados projetos, com prioridade daqueles que se relacionem com os transportes, energia elétrica e agricultura.

b) estudo de oportunidades para a utilização do conhecimento técnico, do trabalho especializado e dos investimentos estrangeiros, que possam contribuir para a realização de projetos específicos favoráveis ao desenvolvimento do potencial econômico brasileiro.

c) exame das medidas de ordem geral e legal, que sejam convenientes ou necessárias para remover obstáculos e facilitar a realização dos projetos considerados necessários ao desenvolvimento econômico.

4. A Comissão Mista prepararia estudos e relatórios destinados às autoridades competentes do Brasil e dos Estados Unidos da América do Norte. Nesses relatórios, a Comissão apresentaria recomendações relativas e projetos que favoreçam, de maneira precípua, a expansão econômica do Brasil. Essas recomendações deveriam incluir propostas de medidas e diretrizes que deveriam ser adotadas ou seguidas pelos governos do Brasil e dos Estados Unidos da América, com o fim de assegurar a exeqüibilidade dos projetos elaborados.

A esse *memorandum*, fazia alusão a segunda nota de 19 de dezembro de 1950, do Ministro Raul Fernandes, nestes termos:

Senhor Embaixador.

Tenho a honra de acusar o recebimento da Nota nº 225, de 19 do corrente, em que Vossa Excelência me comunica a aceitação, pelo seu Govêrno, da proposta do Govêrno brasileiro relativa à criação de uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos sobre Desenvolvimento Econômico, nas linhas indicadas em minha Nota Verbal DE/256/812 (22) (42), de 21 de outubro último, com o qual foram também transmitidos um Memorando e documentos explanatórios.

2. Ao registrar o acordo de seu Govêrno à proposta em questão, desejo confirmar o entendimento de Vossa Excelência de que a Comissão Mista será estabelecida com o fito de facilitar a colimação dos objetivos previstos no Ajuste Geral relativo ao "Ponto IV", concluído por troca de notas entre os nossos dois Govêrnos em data de 19 do corrente, e que as atividades da Comissão Mista serão executadas em conformidade com os têrmos do Ajuste Geral.

Dois eram, por conseguinte, os campos, em que a política de cooperação econômica entre o Brasil e os Estados Unidos se teria de objetivar, ao se iniciar o govêrno do Sr. Getúlio Vargas e a administração do Sr. João Neves da Fontoura no Itamarati:

a) A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, a ser constituída, nos termos das notas de 21 de outubro e 19 de dezembro de 1950, como instrumento de aplicação do Ponto IV;

b) a 4ª Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, a ser reunida em Washington, no dia 26 de março, para estabelecer, em face da nova situação mundial de emergência, normas de cooperação econômica entre os países americanos (item III da Agenda).

A Comissão Mista fora criada antes de se reconhecer um estado geral da emergência, como órgão de aplicação ao Brasil da política de desenvolvimento internacional afirmada em

lei e em atos de govêrno dos Estados Unidos. A Consulta fôra convocada para traçar normas de emergência, que por definição respondem a uma finalidade transitória, condicionada aos riscos e necessidades de um conflito bélico. A posição assumida pelo novo govêrno do Brasil, nos têrmos do *memorandum* do *Presidente eleito,* não admitia, entretanto, uma separação entre os dois terrenos e instrumentos. O memorandum vinculara à cooperação de emergência aos planos de desenvolvimento, mostrando que essas não eram coisas distintas, mas o verso e o reverso de uma só política, indivisível em seus objetivos e conseqüências.

Não havia no memorando a justificação minuciosa e fundamentada de tal unidade. Só em documentos posteriores, que examinaremos adiante, ela aparece, para responder à tese, apresentada algumas vezes nos debates da Consulta, de que *emergência* e *desenvolvimento* eram problemas distintos, reclamando soluções independentes e suscetíveis de serem abordadas em momentos sucessivos.

Estava, porém, claro, não só aos brasileiros, mas também como depois se verificou — a todos os latinos, que um dos debates vitais da conferência de Washington se feriria em tôrno dessa relação entre *emergência* e *desenvolvimento*. Aos Estados Unidos poderia parecer que a mobilização do hemisfério para a defesa militar não se relacionava essencialmente com os planos gerais e programas específicos para desenvolvimento de áreas atrasadas e integração de economias mal equilibradas; aos países latinos pareceria, antes, que êstes planos gerais e programas específicos deviam ser considerados parte integrante da mobilização, já que sem eles se lhes tornaria difícil e mesmo impossível toda participação no esforço defensivo.

Começou, pois, o Itamarati a trabalhar, preparando a participação brasileira na futura Conferência, consciente desse primeiro e indispensável objetivo: manter unidos e articulados os problemas de cooperação para defesa e os de cooperação para desenvolvimento, como partes inseparáveis de um só problema: o da mobilização exigida pela emergência. Nossa economia sofrera, na IIª Grande Guerra, a pressão de fatores que lhe infligiram perdas de substância e distorsões de reacomodação difícil. Uma nova guerra levaria esses efeitos a proporções ameaçadoras, se não fossem corrigidas certas faltas, preenchidos certos vazios, mediante planos de desenvolvimento ligados ao transporte, à energia e aos alimentos.

Os estudos preparatórios no Rio de Janeiro

O memorando do Presidente eleito encontrara bom acolhimento nos Estados Unidos. O Sub-Secretário de Estado Assistente, Senhor Edward G. Miller Jr., anunciava uma visita ao Brasil, que lhe daria ensejo de conhecer a orientação que o nosso govêrno entendia imprimir à futura conferência de chanceleres. O Sr. João Neves instalou a Comissão Preparatória dos Trabalhos da 4ª Reunião de Consulta que, em verdade, também seria preparatória dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Reuniu-se a Comissão quase diariamente, até que fosse nomeada a Delegação brasileira à Consulta. Em seus estudos, ela teve em mira dois objetivos: a) a orientação da delegação brasileira em relação ao item III da agenda (cooperação econômica de emergência); b) negociações bilaterais entre o govêrno brasileiro e o norte-americano, tendo em vista problemas, em sua maior parte da competência da futura Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

A Comissão Preparatória procedeu a vários "hearings". Perante ela, ou perante seus grupos de trabalho, pronunciaram-se funcionários, técnicos, industriais, comerciantes, sobre os problemas do café, dos suprimentos à indústria e à vida civil brasileira, das exportações brasileiras em tempo de guerra ou de emergência, do petróleo; do carvão, dos transportes ferroviários, dos transportes marítimos e dos portos, da energia elétrica, da alimentação. Para esse trabalho, que deveria terminar na elaboração de relatórios parciais, a Comissão se dividiu em *grupos de trabalho*, sob a responsabilidade de um coordenador[3].

Antes mesmo de chegar à elaboração de instruções para uso da delegação brasileira à futura Consulta, a Comissão Preparatória teve oportunidade de assistir o Ministro de Estado

em suas conversações com o Sr. Miller, no Rio de Janeiro. Esse encontro com o Sub-Secretário de Estado assistente teria relevante papel no êxito da Consulta e sobretudo das negociações bilaterais, a que ela deu ensejo. Entre o Sr. João Neves e o Sr. Miller criou-se, desde o Rio de Janeiro, uma atmosfera de compreensão mútua e de confiança. O Sr. Miller pode ouvir do próprio Presidente da República a reafirmação da política de cooperação e desenvolvimento, que assinalaria os primeiros passos do novo govêrno e, assistindo a tres demoradas reuniões da Comissão Preparatória, pôde levar ao Departamento de Estado uma impressão objetiva da orientação que o Itamarati estava imprimindo à futura delegação.

Estávamos, então, sob o abalo da fixação de preços máximos, nos Estados Unidos, para todas as mercadorias de grande consumo, entre os quais o café. Embora a fixação se fizesse a um nível que respeitava a alta registrada no mercado livre desse produto, protestava-se contra a maneira unilateral por que ela se fizera, em desobediência à Resolução da Conferência do México, que submetia à consulta prévia entre governos interessados esse gênero de decisões. Já em janeiro, outra decisão despertara a reação da chancelaria brasileira: os governos dos Estados Unidos, da Inglaterra e da França, em declaração conjunta, haviam anunciado a criação de um organismo tripartite, com o fim de regular a distribuição mundial de produtos escassos. Em primeiro lugar, não se justificava, sob nenhum aspecto, que assunto de interêsse tão geral fôsse decidido e regulado por iniciativa de tres Estados; em segundo lugar, não se compreendia que não estivessem representados naquela Junta, ou em qualquer organismo *ad hoc* que se viesse a criar, os países produtores de matérias primas, aos quais todas as medidas tomadas viriam atingir.

As críticas brasileiras ao sistema procediam do justo receio de que uma distribuição de produtos primários escassos controlada por dois Estados consumidores, como a Inglaterra e a França, e por um Estado produtor e consumidor como os Estados Unidos, "criasse condições extremamente desfavoráveis para o desenvolvimento econômico das áreas de produção primária, alterando adversamente as relações de trocas, que haviam recentemente melhorado para os produtos primários".

Se os países produtores desta última classe de bens, pudessem fazer pesar suas razões na política mundial de distribuição, um equilíbrio nas trocas de equipamentos e produtos primários poderia ser alcançado. A posição assumida pelo Brasil em face do problema ficou, assim, desde logo definida. Em primeira linha, preferíamos que o controle da escassez não se fizesse através de um órgão permanente, mas de conferências especiais, com ampla participação dos países produtores de artigos primários escassos; em segunda linha, admitiríamos o contrôle através de uma junta em que estivessem representados paritariamente os interêsses dos dois grupos de países.

As reuniões da Comissão Preparatória com a presença do Sr. Miller constituiram verdadeiramente uma abertura das negociações bilaterais, que se encerrariam em Washington um mês depois. A elas assistiu um homem, cuja morte inesperada, em julho de 1951, seria a mais sensível perda assinalada nas relações econômicas entre os Estados Unidos e o Brasil; Francis A. Truslow. Visitando o Brasil com o Sub-Secretário Assistente, já vinha ele indicado, mas ainda não nomeado, para a presidência da seção americana da futura Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Foi também durante a estada de Miller entre nós, que o govêrno brasileiro convidou para a presidência da seção brasileira da Comissão, o Professor Ari F. Torres.

Nas reuniões da Comissão Preparatória, os Srs. Miller e Truslow ouviram os relatórios verbais da posição brasileira em relação aos problemas, que seriam discutidos bilateralmente nos Estados Unidos: petróleo, carvão, energia elétrica, transportes, suprimentos essênciais à indústria e à vida civil brasileira, exportações de produtos necessários à mobilização do hemisfério[4]. Quando se abriram em Washington as negociações bilaterais sob a chefia do Ministro João Neves da Fontoura, os grupos de negociações foram formados de acordo

com o plano já traçado no Rio, e os relatórios da Comissão Preparatória serviram de ponto de partida para as discussões.

A fase de negociações do Rio encerrou-se por uma conversação final entre os Srs. João Neves e Miller, como a das negociações de Washington terminaria por um entendimento conclusivo entre os Srs. Neves e Acheson. Quanto à Comissão Preparatória, continuou ela o seu labor, reunindo informações e elaborando relatório, que iriam servir de base à *instrução geral sobre o item III da agenda (cooperação econômica de emergência).*

Em março, por decreto executivo, era nomeada a delegação brasileira, que devia acompanhar a Washington o Ministro de Estado. Os que dela faziam parte como conselheiros e assessores políticos e militares organizaram-se em comissão para o estudo dos itens I e II da agenda, sob a coordenação conjunta do Ministro Heitor Lira, Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores e do General Paulo de Figueiredo, Conselheiro Militar. Os que dela faziam parte como conselheiros e assessores econômicos, receberam os relatórios e arquivos da Comissão Preparatória, então extinta, e se organizaram em comissão, sob a coordenação conjunta dos Srs. Ministro A. Bueno do Prado, Chefe do Departamento Econômico do Ministério, e San Tiago Dantas, Conselheiro Econômico.

Cooperação Econômica e Emergência

Repassou a Comissão Econômica, em sessões diárias, o trabalho da Comissão Preparatória e estudou o texto da *Instrução sob o Item III da Agenda,* baixada pelo Ministro de Estado. Esta *Instrução* era o resultado dos trabalhos preparatórios empreendidos no Itamarati, e foi o ponto de partida da elaboração do *projeto brasileiro*, apresentado à IIIª Comissão da Reunião de Consulta.

No seu capítulo I, a *Instrução* reproduzia a agenda da Consulta; no capítulo II, estudava os "objetivos econômicos gerais", em face dos reflexos que teria, sobre a nossa economia, o restabelecimento da emergência. O primeiro desses reflexos se faria sentir no ponto mais vital do nosso comércio externo, o preço do café.

"O congelamento recente dos preços do café" dizia a instrução, "foi o primeiro impacto sério sofrido pela nossa economia na presente emergência. Conquanto a fixação inicial dos preços-teto tenha sido feita em nível razoável, não foi a mesma precedida, em nosso entender, de consulta prévia, no sentido previsto na Resolução nº XV da Conferência de Chapultepec, nem nos assegura a necessária flexibilidade para ajustamentos que se tornem necessários, caso se alteiem os preços dos produtos norte-americanos que importamos, ou aumentem, por outras causas, os nossos custos de produção.

Daí surge a primeira preocupação da política brasileira em face da situação econômica de emergência, pois a defesa dos preços do café representa a defesa de nosso poder de compra no exterior e especialmente no mercado americano, de onde devemos receber os suprimentos necessários ao funcionamento contínuo de nossa economia. Além de reafirmarmos o princípio de consulta prévia, devemos objetivar a adoção de critérios flexíveis, que permitam a revisão periódica dos preços-teto do café, em função de variações do nosso custo de produção e de majorações prováveis dos preços de produtos americanos importados, de modo a possibilitarmos o desenvolvimento normal das atividades cafeeiras, preservando, ao mesmo tempo, o nosso poder aquisitivo em divisas.

Devemos, assim sendo, assegurar mediante declarações e fórmulas adequadas liberdade de ação ao nosso Govêrno para pleitear oportunamente reajustamentos daquele preço, em vez de nos comprometermos com fórmulas automáticas de reajustamento, que na melhor hipótese apenas nos permitiriam cobrir os aumentos de custo de produção. Se, entretanto, os outros países cafeicultores do hemisfério se inclinarem pela adoção de fórmulas de paridade, ou de vinculação dos preços do café de determinados produtos norte-americanos, podemos apoiá-los nessa atitude sob a ressalva expressa de que nos reservaremos o direito de

pleitear reajustamentos suplementares, para incorporar fatores componentes do nosso custo de produção, não espelhados nos índices de variação dos preços de produtos norte-americanos importados pelo Brasil. As proposições constantes do Anexo I exprimem os pontos de vista a serem observados pela Delegação brasileira em Washington, no tocante à economia cafeeira."

O ponto seguinte dizia respeito aos suprimentos à indústria e à vida civil brasileira durante a emergência.

"No período de 1941 a 1946, as nossas indústrias sofreram severo racionamento de matérias primas e equipamentos, impostos pelos Estados Unidos tendo em vista exclusivamente as dificuldades de fornecimento, em que se encontrava aquele país. Daí resultou uma profunda desorganização da produção brasileira, cujos equipamentos se desgastaram além do limite normal, elevando os nossos custos de produção, cujos suprimentos cairam muitas vezes abaixo do limite de compressibilidade, determinando paradas ou quedas anti-econômicas de produção.

Na presente emergência, devemos ter em vista a defesa do nosso sistema econômico atual, preservando-o de cortes excessivos ou anti-econômicos em seus suprimentos regulares. A indústria brasileira terá de aceitar um regime de racionamento para as matérias primas escassas e terá de comprimir muitas de suas linhas de produção. Queremos entretanto, na medida do possível, adequar o racionamento às necessidades primordiais de nossa economia, de modo a evitar a descapitalização e garantir prioridades de funcionamento para as indústrias de importância dominante na vida produtiva do país.

Cumpre ainda evitar, por meios adequados, a repetição dos embaraços e fricções criados no último conflito pelos métodos adotados para verificação da essencialidade das importações, métodos êsses que transferiam em parte, para o Govêrno norte-americano, o contrôle da distribuição dos produtos importados entre os consumidores brasileiros.

A tese que rege o ponto de vista brasileiro no tocante às importações de matérias primas e manufaturas em situação de emergência é a mesma que rege as nossas reivindicações no tocante ao prosseguimento dos programas de desenvolvimento econômico visando o fortalecimento de nossa estrutura e a continuidade de nossos serviços e atividades produtivas: a suspensão arbitrária de suprimentos debilita o organismo econômico nacional, e conduz cedo ou tarde, ao colapso de qualquer esfôrço de cooperação. Daí a necessidade de considerar os suprimentos à economia brasileira como parte integrante do programa de cooperação econômica, e não como um setor independente, onde podem ser aplicadas normas arbitrárias de sacrifício.

O Ministério das Relações Exteriores procedeu a um escrupuloso levantamento das necessidades essenciais da economia brasileira, em face de um racionamento de seus suprimentos. O contrôle contra a reexportação de produtos essenciais, durante a última guerra, foi realizado, mediante entendimento entre o Ministério da Fazenda e a Embaixada Norte-americana, por meio de *certificados de conferência* expedidos pela Confederação Nacional da Indústria, o que deixou copioso material de informação. A Comissão Consultiva de acordos comerciais do próprio Ministério, por seu lado, e a Sub-Comissão de Materiais Estratégicos do Conselho de Segurança Nacional, por intermédio do Instituto de Economia da Fundação Mauá, procederam a inquéritos sobre os suprimentos de matérias primas à indústria brasileira, no momento atual. De todo esse material informativo resultaram critérios e medidas, que nos permitem traçar, do ponto de vista brasileiro, o quadro das exigências mínimas para o funcionamento do nosso sistema de produção. É claro que o racionamento de matérias primas e equipamentos depende, de um lado, da ordem de necessidades do país comprador. Não podemos pretender impor aos Estados Unidos o respeito exclusivo às nossas necessidades, mas podemos pretender que o assunto seja examinado bilateralmente, com a consideração simultânea de seus aspectos ativos e passivos, e não unilateralmente, do ponto de vista exclusivo do fornecedor, como sucedeu no período de emergência de 1940 a 1945".

No Anexo II se encontram proposições que definem em linhas gerais a política a seguir no que tange às importações essenciais.

A questão de combustíveis merecia da *Instrução*, ainda nesse capítulo, um desenvolvimento especial, destinado a orientar, menos os trabalhos da delegação, do que os assessores do Ministro de Estado em negócios bilaterais.

Sobre as exportações de produtos necessários à defesa, dizia a *Instrução*:

"O hemisfério americano contém de um modo geral, as matérias primas necessárias ao esforço de guerra, estando no território dos Estados Unidos as reservas mais importantes e numerosas. É ali também que se encontra a maior condensação industrial, de modo que as áreas menos desenvolvidas terão de contribuir principalmente com produtos primários destinados à transformação no parque industrial norte-americano.

A guerra anterior criou, no Brasil e em outros países, linhas momentâneas de exportação, alimentadas exclusivamente pela situação de emergência, e que desapareceram uma vez restabelecidas as condições econômicas do tempo de paz. Essas atividades momentâneas determinaram profunda desorganização no sistema de produção dos países exportadores, não só desviando mão de obra com prejuízo de outras atividades regulares, mas também deslocando o potencial de investimento para aplicações que não puderam ser mantidas, com prejuízos consideráveis.

Sob outro aspecto, ainda, as exportações de guerra foram nocivas aos países sub-desenvolvidos do hemisfério. Os Estados Unidos suspenderam, durante o conflito, muitas de suas exportações, ou pela aplicação do sistema de prioridades, ou por dificuldades de entrega nas fábricas e de transporte por mar. Daí resultou um saldo no balanço de comércio, que teve de ser financiado pelo govêrno do país exportador, em cujas mãos se acumularam, para utilização ulterior, as letras de exportação. Quando essas letras, terminado o conflito, puderam ser utilizadas, já os preços dos produtos norte-americanos haviam sofrido importante elevação, o que agravou o prejuízo sofrido pela economia dos países exportadores. A esse aspecto se prende, em parte significativa, o estabelecimento do surto inflacionário, que determinou, nos anos seguintes, a debilitação da economia desses países.

O Govêrno brasileiro encara, pois, com justificada cautela o restabelecimento de um fluxo exportador condicionado pela situação de emergência. Medidas cautelares, cuja adoção depende de uma colaboração estreita do Govêrno dos Estados Unidos, são indispensáveis para que não se renovem com maior gravidade, os efeitos inflacionários da conjuntura semelhante verificada na primeira metade dos anos quarenta, e para que a economia brasileira não comprometa com um novo e mal orientado esforço de guerra, as suas possibilidades permanentes de desenvolvimento.

É indispensável que os Estados Unidos cooperem para as exportações temporárias dos países sub-desenvolvidos, criadas pela situação de emergência, fornecendo-lhes recursos que evitem a desaplicação dos capitais domésticos das atividades permanentes, em que se encontram, e o seu investimento em atividades fadadas a desaparecer. O Brasil empenhará os maiores esforços, tanto através da Reunião de Consulta, como através de entendimentos do Ministro de Estado com as altas autoridades norte-americanas, para que não se repita, no momento atual, o acúmulo de dólares produzidos pelas exportações para utilização ulterior. A melhor maneira de assegurar o escoamento simultâneo dessas disponibilidades consiste na adoção de um programa bem estudado de importações, e num plano geral de investimentos americanos nos países sub-desenvolvidos, visando o fortalecimento de sua economia para regularização e continuidade de sua cooperação. Tais investimentos, dando lugar a contratos de financiamento, canalizarão as divisas produzidas pelo excedente das exportações para o serviço de juros e resgate dos créditos concedidos.

O Brasil espera que os Estados Unidos concordem em fomentar a indústria nascente dos países latino-americanos, importando em lugar de matérias primas, produtos beneficia-

dos, sempre que o país exportador esteja tecnicamente aparelhado para o beneficiamento. Esse princípio comporta, entretanto, numerosas exceções de acordo com interesses da segurança interna dos países importadores, como se verifica em relação ao próprio Brasil, no caso dos combustíveis liquidos, em que pleiteamos a importação do óleo bruto em lugar dos produtos beneficiados pelas refinarias estrangeiras que hoje abastecem o nosso mercado.

Neste particular, é indispensável que os Estados Unidos dêm sua colaboração técnica e financeira para que os países latino-americanos passem a exportar sempre que possível, matérias primas industrializadas ou semi-industrializadas, em lugar de produtos *in natura*. A semi-industrialização determinará desde logo uma redução aproximada de 40% no volume dos transportes, e criando novas atividades no país exportador concorrerá para o desenvolvimento econômico deste, permitindo-lhe aproveitar convenientemente suas riquezas naturais, e proporcionando, através dos fornecimentos realizados, meios de pagamento para amortização dos financiamentos concedidos."

Desse problema, a *Instrução* passava ao dos investimentos básicos, requeridos pelo desenvolvimento econômico, e embora a matéria fosse, em seus aspectos concretos, reservada aos entendimentos entre os dois governos, à margem da Consulta, alguns princípios gerais, que as circunstâncias fariam avultar nos debates futuros, eram enunciados com clareza:

"A política do Govêrno brasileiro não se inspira no desejo de fazer o país enriquecer numa fase de sacrifícios e limitações para todos os povos do hemisfério. É este um ponto, que deve ser posto com a máxima clareza em todos os documentos e negociações e que deverá sempre constituir um exórdio das nossas reivindicações.

Se não queremos tirar da guerra proveito para enriquecer, também não queremos permitir que ela enfraqueça a estrutura econômica do nosso país, tornando irreparáveis os efeitos do período de sacrifício. Por esse motivo, pretendemos obter do Govêrno dos Estados Unidos apoio positivo e eficaz para a imediata execução de um plano de investimentos básicos, visando ao desenvolvimento geral."

E mais adiante:

Constituiu motivo de apreensão para mais de uma Chancelaria americana o fato de haver sido mencionada, na Agenda da Reunião de Consulta, apenas a cooperação econômica de emergência, o que parecia envolver o adiamento dos planos de desenvolvimento intensivo, enquadrados no chamado Ponto IV. Esse receio foi dissipado por declarações do Embaixador norte-americano no Conselho da OEA, e também por afirmações do Sr. Miller, Sub-Secretário de Estado Assistente, durante sua recente passagem pelo Rio de Janeiro. Os Estados Unidos parecem dispostos a aceitar o princípio do prosseguimento dos planos de desenvolvimento, dentro da situação de emergência. O Brasil, entretanto, continua empenhado a dar maior ênfase a este ponto, pois, no nosso entender, a cooperação dos países sub-desenvolvidos só é possível se lhes forem dados recursos para determinados empreendimentos integrativos de sua economia e capazes de tornar possível um esforço excepcional continuado."

Logo a seguir, ferindo o ponto central da política nele consubstanciada, prosseguia o documento:

"A esse ponto se prende, mais diretamente, a filosofia que informa toda a orientação da Delegação brasileira. Entendemos que a doutrina do *Ponto IV*, reafirmada recentemente no chamado *Relatório Gray*, merece ser transposta para o plano das declarações multilaterais americanas, constituindo uma nova doutrina de cooperação continental, em tempo de guerra como em tempo de paz. Essa doutrina concebe o desenvolvimento intensivo dos países mais atrasados do hemisfério, não como um simples auxílio dispensado pelos países industrializados a título de solidariedade regional, mas como um imperativo de preservação da ordem democrática no Ocidente e de defesa, a longo têrmo, da unidade do bloco político formado pelas nações livres.

Eis porque o Govêrno do Brasil não reivindicará o auxílio norte-americano para os seus planos de desenvolvimento econômico apenas através de negociações bilaterais, mas sustenta-

rá o princípio na Reunião de Consulta, como doutrina interamericana, indispensável à segurança imediata e futura do hemisfério. As negociações bilaterais desempenharão papel complementar, individuando em relação a cada país, os planos de desenvolvimento e o auxílio efetivo a ser prestado pelos demais. Em relação aos países menos desenvolvidos que o Brasil, estamos prontos a dispensar na medida de nossas possibilidades, o auxílio técnico e econômico de que necessitarem.

O programa de investimentos básicos, e sistematização das importações e exportações através de entendimentos bilaterais, fazem parte, não apenas de uma política de fortalecimento da estrutura econômica dos países americanos, mas também de uma política de elevação do bem estar social e de esterilização dos focos de agitação política que se nutrem do desnível econômico excessivo entre os povos do hemisfério. A manutenção das condições de pleno emprego nos países industrializados e a elevação do nível de produtividade técnica e de bem estar social nos países sub-desenvolvidos dependem essencialmente do desenvolvimento harmônico entre os diferentes Estados. A interrupção, o desequilíbrio ou o retardamento desse desenvolvimento trazem como imediata conseqüência as agitações políticas, as atividades subversivas e os focos de descontentamento, que corrompem a unidade do sistema interamericano. Desse modo, as medidas de cooperação econômica que apontamos, são, em última análise, normas de preservação da paz social e da unidade política da América."

O capítulo III da *Instrução* era todo ele consagrado ao "método de negociar". Dividia os campos da Consulta e da Negociação de governo a governo, e discriminava entre eles os problemas suscitados no capítulo anterior, e introduzia nos objetivos da missão a complexa questão do controle internacional de produtos escassos.

No capítulo final, de "conclusões", recapitulava as resoluções e recomendações de Conferências anteriores, às quais a de Washington devia dar continuação ou aperfeiçoamento, e reduzia a normas gerais os princípios de que os Ministros de Estado não desejava que se afastassem.

[1] Dados comunicados por Chales Wilson à III.ª Comissão da Reunião de Consulta.

[2] A Comissão era constituída inicialmente dos Srs. Valentim Bouças, Luis Dodsworth Martins e San Tiago Dantas e mais tarde também dos Srs. Otávio G. de Bulhões e Roberto de Oliveira Campos.

[3] A constituição dos grupos de trabalho era a seguinte:
1 — Café — Valder Sarmanho (coordenador), Celso Garcia, Garibaldi Dantas, Teófilo de Andrade e Stockler de Queiroz.
2 — Investimentos básicos:
San Tiago Dantas (coordenador), Glycon de Paiva, Luís Simões Lopes, Valentim F. Bouças, Luis Dodosworth Martins, Lucas Lopes, Otávio Gouveia de Bulhões e Rômulo de Almeida.
3 — Importações essenciais:
Roberto Campos (coordenador), Aldo Franco e Garrido Torres.

4 — Produtos essenciais exportáveis:
Garrido Torres (coordenador), Glycon de Paiva, Evaldo Correia Lima, Valder Sarmanho, Campos Melo e Inack do Amaral.
5 — Combustíveis:
Valentim F. Bouças (coordenadoor), San Tiago Dantas, Otávio Gouveia de Bulhões e Luís Dodsworth Martins.

[4] Foram as seguintes exposições feitas: *Petróleo* — San Tiago Dantas; *Carvão* — L. Dodsworth Martins; *Energia Elétrica* — Lucas Lopes; *Suprimentos* — Roberto Campos; *Exportações* — Garrido Torres; *Transportes* — Glycon de Paiva.

B. CONFERÊNCIA ECONÔMICA LATINO-AMERICANA DE QUITO

(Janeiro 1984)

Discurso pronunciado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro

Tenho prazer em trazer-lhes as saudações do Presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo, e seus sinceros votos de êxito para os trabalhos desta importante Conferência. O Chefe de Governo brasileiro acompanhou desde o primeiro momento, com vivo interesse e simpatia, os preparativos para esta reunião, tão oportunamente convocada pelo Senhor Presidente do Equador. Sinto-me por isso particularmente honrado com a incumbência de representar o Brasil nesta ocasião.

Esta Conferência Econômica Latino-Americana ocorre no momento mais difícil vivido por nosso país em mais de meio século.

Pela primeira vez em muitas décadas, encontramo-nos em período prolongado de estagnação e mesmo retrocesso econômico.

Pela primeira vez em muito tempo, falta a nossos países a perspectiva do desenvolvimento.

Pela primeira vez, após intenso processo de integração à economia internacional, somos confrontados com dramáticas restrições, quando antes, mal ou bem, se nos abriam oportunidades de acesso aos mercados comerciais e financeiros internacionais.

Pela primeira vez, enfim, sentimos materializarem-se, em toda sua força e extensão, os vícios e precariedades de um sistema internacional que há muito denunciávamos como instável, mas que não supuséramos pudesse vir a depositar sobre nossos ombros, de maneira tão abrupta e desproporcional, a pesada carga de suas disfunções.

A crise que vivemos resulta essencialmente da dependência econômica e da vulnerabilidade externa.

Suas origens imediatas não estão em carências e limitações intrínsecas à constelação de recursos e à estrutura produtiva de nossos países, embora carecesse esta de reajustes, mas sobretudo em inusitada conjunção de fatores externos adversos.

Cada um de nossos países tem, intransferivelmente, a responsabilidade de corrigir os desequilíbrios de estruturas econômicas e sociais que apresentam aspectos injustos — mas o que hoje nos reúne é a necessidade de procurar respostas comuns aos novos desafios e obstáculos que o comportamento atual da economia internacional coloca diante de nossos esforços de superação do subdesenvolvimento, por vezes agravando as distorções a ele inerentes.

Senhores: Nos anos 70, enquanto as economias desenvolvidas experimentavam baixas taxas de crescimento, os países do Terceiro Mundo, e especialmente as economias latino-americanas, cresciam rapidamente. Pela primeira vez, atenuou-se então a vinculação estreita entre o crescimento do Norte e o do Sul, deixando a expansão dos países em desenvolvimento de ser mero reflexo do crescimento do Norte. Tal crescimento acelerado foi possível graças à crescente vinvulação de nossos países ao sistema econômico internacional, tanto pelo lado comercial, onde a participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial aumentou e se diversificou, incrementando-se também seu comércio recíproco, quanto pelo lado financeiro, onde a disponibilidade de recursos na rede bancária privada permitiu-nos financiar vultosos programas de ajustamento às novas realidades do setor energético, a que fomos forçados pela elevação dos preços do petróleo.

Se foi a América Latina que, por seu maior grau de desenvolvimento, abertura e entrosamento com o sistema internacional, obteve ao longo dos anos 70 maiores taxas de crescimento, aprofundando seu processo de industrialização, é a nossa região, agora, a principal atingida com a ruptura do vínculo entre comércio e finanças. De forma até improvisada e desorganizada, havíamos evitado uma contração brusca de nossas economias e contribuído para sustentar os níveis do comércio internacional. Agora, embora a crise não seja exclusivamente latino-americana, são nossos países que estão a pagar o maior preço do ajustamento requerido por um sistema econômico internacional instável e desestabilizador, e que passou a funcionar de forma ainda mais concentradora em benefício dos países desenvolvidos.

Confrontados com modificação radical do panorama externo, por obra de fatores fora de seu controle, os países latino-americanos são chamados a aplicar políticas de ajustamento que privilegiam os elementos recessivos e visam à abertura de suas economias em condições que podem representar uma reversão dos ganhos do passado em matéria de desenvolvimento e industrialização. Tal receituário, formulado a partir de concepções alheias às especificidades de economias subdesenvolvidas, é aplicado de modo mecânico a países com condições econômicas e sociais distintas, e segundo regras definidas para uma conjuntura econômica internacional diversa da presente.

A gravidade da situação requer sérios sacrifícios, mas o peso do ajustamento não deve recair exclusivamente sobre os países devedores. Por outro lado, as estratégias de ajuste têm que forçosamente ter presente a conjuntura internacional.

Uma coisa é contrair demanda, aumentar exportações e servir à dívida numa economia internacional em expansão, com ccrescente abertura de mercados, taxas de juros baixas ou até descrescentes e fluxos financeiros em expansão. Outra, muito diferente, é aplicar a mesma estratégia de ajuste em meio a uma recessão internacional que a todos afeta, a um aumento sem precedentes do protecionismo, uma brutal deterioração nos termos de intercâmbio, a mercados em crise em todo o mundo, a taxas de juros inimagináveis e a severa e duradoura contração nos fluxos financeiros para os países individados.

O peso do ajuste se desloca quase exclusivamente para a contração da demanda, reforçando as características recessivas do processo e inibindo a recuperação da economia internacional. O ônus do reajuste recai pesadamente sobre os países devedores. Enquanto isso não se nota, infelizmente, de parte das nações credoras, medidas, no plano comercial e financeiro, à altura da responsabilidade substancial que tais nações detêm pelo futuro da economia mundial, da co-responsabilidade a que não se podem furtar pelo problema do endividamento externo, e dos meios superiores de que dispõem. Em recente pronunciamento, o Diretor-Geral do FMI salientava que "dos 40 bilhões de dólares de melhora no déficit comercial

conjunto dos países em desenvolvimento não-exportadores de petróleo, nos últimos dois anos, três quartos representaram redução nas importações" — fato que ilustra de modo enfático a inadequação dos métodos seguidos, em última análise em detrimento de toda a economia mundial.

O mal-estar de nossa época está longe, porém, de ser exclusivamente econômico: tão real quanto a crise econômica que nos aflige é a crise política no relacionamento entre as nações, caracterizada pela incapacidade da comunidade internacional de deter o acúmulo avassalador de medidas unilaterais e de soluções de força.

Claramente aumenta a tensão internacional, quer a nível de conflitos localizados, quer no plano do relacionamento entre as Superpotências e as grandes alianças militares.

Nas circunstâncias atuais evidencia-se, mais diretamente, uma inequívoca correlação *entre a tensão política e as dificuldades econômicas dos países em desenvolvimento.* Se antes, em contexto de expansão econômica, era válido lamentar o desperdício, pelas grandes potências, em armamentos sofisticados, especialmente os nucleares, de recursos que poderiam apressar o desenvolvimento das nações mais pobres, hoje o subdesenvolvimento é diretamente *agravado pela adoção, nos grandes centros, de políticas econômicas condicionadas* pelas exigências de despesas militares verdadeiramente inéditas. Os grandes déficits públicos em que incorrem mantêm as taxas de juros acima da taxa de rendimento das atividades produtivas dos países que têm dívidas a pagar.

De certa forma, pois, repercute sobre a economia dos países latino-americanos parte considerável dos custos acarretados pela carreira armamentista.

Tal circunstância intensifica e torna mais concreto o interesse que sempre teve a América Latina nas soluções pacíficas duradouras para as tensões de nosso tempo, com base nos princípios da Carta das Nações Unidas, e ao mesmo tempo na preservação de seu espaço político próprio, com a rejeição de ingerências externas e de situações que provoquem a superposição de uma dimensão de guerra fria a conflitos regionais, e buscando, em suas próprias raízes, soluções autóctonas e autênticas para conflitos e divergências entre nossas nações, que têm mais laços a uní-las do que diferenças a separá-las.

Nossa voz no plano internacional é certamente reforçada em sua autoridade pelas conquistas democráticas que estão a evidenciar a imensa identificação de nossos povos com os valores ocidentais permanentes.

Senhores: A América Latina tem, na crise atual, o dever histórico de contribuir com propostas para a recuperação da economia internacional, e de trabalhar com empenho para a retomada do crescimento econômico da região.

É nesse contexto que vê meu país a importante iniciativa do Presidente Hurtado: neste foro, a solidariedade latino-americana deve mais uma vez permitir alcançar um acordo sobre um conjunto de propostas realistas a nível regional e internacional que a América Latina possa apresentar aos países amigos do Terceiro Mundo e do mundo desenvolvido para afzer *frente à crise.*

Tal programa teria, no que se refere às questões econômicas globais, duas vertentes: uma, que conteria medidas de curto prazo, para fazer frente à gravidade da situação conjuntural, e outra, que contemplaria medidas mais profundas, de longo prazo, endereçadas a algumas das causas da atual situação e a criar condições para um reordenamento das relações econômicas internacionais em bases mais eficazes e eqüitativas.

Certos pressupostos básicos deveriam presidir a nossas propostas:

— o crescimento econômico sustentado é condição indispensável para o atendimento das necessidades mínimas de nossas populações e para a estabilidade político-social de nossos países;

— as conquistas alcançadas no processo de industrialização de nossos países em desenvolvimento devem ser preservadas, e continuados com vigor nossos esforços de capacitação

autônoma em setores de importância estratégica para o desenvolvimento e a soberania nacionais;

— a conquista de saldos comerciais crescentes pelos países devedores deve ser assegurada, principalmente, pelo crescimento das exportações, evitando-se a excessiva contração das importações;

— é imprescindível o alívio imediato da situação do endividamento externo dos países em desenvolvimento, por alguma forma de redução do serviço da dívida, reduzindo-se, pelo menos, as pesadíssimas sobrecargas dos juros, senão estes mesmos, e fazendo-se um esforço com vistas ao reescalonamento de pagamentos em perspectiva de longo prazo; pelo aumento dos fluxos financeiros e por maior previsibilidade do acesso a recursos.

Dado que a crise atual rompeu o vínculo entre comércio e finanças, e que nas circunstâncias atuais o que se observa é a acumulação de efeitos recessivos em que, no lado comercial, cada vez mais se restringem as importações dos países em desenvolvimento, e, no lado financeiro, cada vez mais aumentam as remessas como pagamento do serviço da dívida, as propostas no curto prazo devem atacar as duas faces da moeda e tentar recompor o elo comércio-finanças de uma forma não-recessiva e duradoura. Nesse sentido, dois problemas sobressaem: o protecionismo nos países desenvolvidos, que, ainda no dizer do Diretor-Geral do FMI, "ameaça lançar o mundo numa espiral recessiva que seria muito difícil reverter", e o atual nível das taxas de juros nos mercados financeiros internacionais. Ou se atacam frontalmente esses problemas ou não haverá como pensar em soluções de longo prazo.

No plano comercial há que se adotar, a curto prazo, um programa de emergência de abertura dos mercados dos países desenvolvidos para os produtos de especial interesse dos países em desenvolvimento, através de medidas a serem tomadas pelos países desenvolvidos, com vistas à abolição imediata de barreiras ilegais à exportação dos países em desenvolvimento, e à reversão do protecionismo em setores de especial interesse para tais países.

Adotadas tais medidas pelos países desenvolvidos, algumas das quais por tempo definido, ter-se-ia contribuído para restaurar condições para o revigoramento do comércio internacional, graças à ampliação da capacidade de importar dos países endividados (uma vez que suas exportações passariam a crescer em ritmo bem superior ao atual). Estaria lançada assim a base para uma retomada do processo de liberalização do comércio internacional, inclusive mediante eventual nova rodada de negociações comerciais globais. Os países desenvolvidos devem, porém, ter presente a necessidade de definir prèviamente os termos e condições para a participação dos países em desenvolvimento em tal rodada, através de um processo prévio de redução de barreiras naquelas áreas de interesse específico dos países em desenvolvimento, cabendo a estes contribuição relativa a diferida no tempo.

É indispensável, com efeito, que se tomem desde logo as decisões políticas necessárias para reverter o protecionismo que se faz sentir, de maneira crescente, sobre os setores onde precisamente vinha ocorrendo deslocamento de vantagens comparativas em favor dos países em desenvolvimento, em produtos como têxteis, siderurgia, calçados, auto-peças, entre muitos outros — ou setores onde as vantagens comparativas tradicionais detidas por nossos países são anuladas pelos imensos recursos desperdiçados sob a forma de subsídios à produção e exportação agrícola.

Qualquer processo de liberalização comercial a mais longo prazo só será factível, portanto, se os países desenvolvidos compreenderem ser imprescindível adotar medidas de ajuste estrutural que reduzam sua presença em setores onde suas indústrias não mais são competitivas. Pensar em reverter a presença dos países em desenvolvimento no mercado internacional de certos produtos industrializados, ou congelar tal presença aos níveis atuais, é estratégia míope e auto-destrutiva.

Qualquer avanço no campo comercial, contudo, por mais significativo que seja, levará necessariamente tempo para materializar-se e portanto, não poderá, por si só, aliviar a situação dos países endividados enquanto algo mais amplo não for feito com relação aos quase 800

bilhões de dólares devidos por esses países.

É paradoxal a situação, em que hoje nos encontramos, de, em sendo países pobres e estruturalmente carentes de capital, estarmos a transferir recursos reais para o mundo desenvolvido, subsidiando-lhes a recuperação enquanto vemos drasticamente tolhida nossa capacidade de revigorar nossas economias. Essa é uma situação que não pode ser senão muito transitória. Os ajustamentos que certamente temos de fazer não devem destruir nossa própria capacidade produtiva, para não falar nos riscos sociais e políticos decorrentes.

É urgente encontrar soluções duradouras no interesse tanto dos países devedores quanto dos credores.

É preciso que a comunidade financeira compreenda que seus interesses de longo prazo devem ter primazia sobre ganhos de curto prazo.

É por isso necesário que todas sa partes interessadas — Governos de países devedores e credores, bancos privados e organizações multilaterais competentes — façam esforços de reflexão com vistas ao encontro de rumos novos e mais adequados para o encaminhamento dos problemas do endividamento externo. Tais esforços devem incluir, sempre que necessário, uma reprogramação de pagamentos devidos, tanto a título de principal quanto de juros — pois sem isso será difícil, se não impossível, a retomada de nosso desenvolvimento, se persistirem graves dificuldades para a ampliação substancial de nossas exportações e a perspectiva de manutenção, no futuro previsível, de taxas de juros elevadas nos mercados financeiros.

As taxas de juros, com efeito, não podem seguir em seus níveis atuais, sob pena de que se tornem inviáveis os esforços já feitos para a administração da dívida dos países em desenvolvimento e se extinga a própria recuperação, incipiente e ainda insegura, que se esboça em alguns países desenvolvidos.

As renegociações, respeitadas as características de cada país e o perfil e composição de sua dívida, devem ter em vista um equacionamento do problema a longo prazo e que permita uma recuperação significativa ao nível das reservas do país interessado, sem o que não se criará a necessária estabilidade e tranqüilidade para que os países devedores possam atacar a tarefa de reajuste de suas economias e de eventual retomada de seu crescimento econômico.

Senhores: A crise econômica mundial provou que a integração não é um processo isolado em si mesmo. É que os países, em época de crise, tendem a retrair-se, com resultados que realimentam o processo de deterioração de suas relações econômicas e comerciais em geral. Cumpre-nos, porém, em nome do ideal integracionista de nossos Povos, o esforço de evitar, em nosso relacionamento, as tentações dos protecionismos injustificados e das vantagens unilaterais, características dos tempos atuais. Cabe-nos transformar a crise em oportunidade de dinamização da solidariedade e da cooperação entre nossos países.

Creio que, para solucionar as dificuldades que enfrenta o comércio intra-regional, um primeiro passo seria a implementação da Preferência Tarifária Regional, prevista pelo Tratado de Montevidéu de 1980. Sem pretender abordar pormenores técnocos, cuja discussão cabe ao foro competente — ou seja, o da Associação Latino-Americana de Integração, em cujo âmbito o instrumento deve ser implementado, através do Acordo de Alcance Regional aberto à adesão dos demais países da Região não membros da ALADI —, diria apenas que a eficácia da referida Preferência está condicionada a determinados requisitos. Primeiramente, que sua criação seja acompanhada de um programa negociado de eliminação gradual de barreiras não-tarifárias, possível, no entanto, de ser cumprido sem exigências irrealistas que o transformem em instrumento inócuo, como o foi a Lista Comum da extinta Associação Latino-Americana de Livre Comércio. Em seguida, seria necessário que o mecanismo s ser criado resguardasse os justos interesses de todos países, segundo seus graus de desenvolvimento, através, no entanto, de fórmulas que não se constituam, na prática, em mais uma restrição não-tarifária, pelo acúmulo de pormenores supérfluos.

Com respeito, ainda, à área do comércio, buscaríamos maximizar as possibilidades de complementação de nossas economias e procurar tirar proveito até mesmo de seus aspectos

competitivos. Seria necessário, assim, no quadro da ampliação dos Convênios de Créditos Recíprocos, vencer os últimos obstáculos, ainda existentes, para que o pagamento de determinados itens essenciais ao nosso desenvolvimento possa ser cursado através da compensação multilateral, quando adquiridos dentro da própria Região.

Senhores: Ao comparar a crise de hoje com a dos anos 30, nem sempre se assinala uma diferença em favor dos tempos atuais. É que hoje o desafio mundial encontra a América Latina transformada por um quarto de séculos de esforços de integração. Esta conferência mesma é um exemplo de coordenação e consulta entre latino-americanos que seria difícil de conceber cinqüenta anos atrás.

Vem de longe a aspiração que, nas últimas décadas, temos tentado transformar em realidade. Bolívar, também neste ponto um antecipador do futuro, viu claramente que o valor da independência só se realizaria em plenitude se fosse acompanhado de unidade.

Integração e unidade são, da mesma forma que desenvolvimento ou democracia, conceitos de vocação global, indivisível. Não devem ser confinados ao domínio do comércio ou da economia sob risco de, mesmo nesses campos, verem o progresso inicial logo perder força e inspiração.

Após quase vinte e cinco anos de fase pioneira, já é tempo de que o movimento de integração econômica atinja sua maturidade. Para isso, devemos trabalhar para que, entre nós, as diferenças de opinião ou interesse, quaisquer que sejam os motivos, encontrem sempre encaminhamento e solução através de métodos institucionais. Indispensável é não apenas superar os conflitos, redurzir-lhes o número e a freqüência, mas fazer que a própria hipótese de conflito se torne aos poucos inconcebível, implausível.

Só assim haveremos de construir com fatos e ações a confiança recíproca na qual se alicerça a integração. São seus pressupostos a comunidade de destino e de aspirações, a riqueza e diversidade de expressões nacionais harmonizadas pelo denominador comum da identidade latino-americana.

A vitória sobre a desesperança e o pessimismo deve nascer de uma reação baseada na auto-confiança. Não apenas da afirmação da vontade contra a adversidade dos tempos, mas do conhecimento sereno que temos da força, perseverança e vitalidade de que nossos povos, mesmo nos piores momentos, sempre souberam dar provas.

Para outros continentes, a idéia-força que plasmou a unidade foi ora a descolonização e a luta contra o racismo, ora a construção da convivência num espaço geográfico sob ameaça ideológica e militar externa.

Para nós, latino-americanos, o fio unificador, a idéia comum capaz de gerar a unidade e de dar-nos um perfil internacional inconfundível, só poderá ser a renovação do nosso compromisso com um desenvolvimento pleno e equilibrado, fonte de bem-estar e de justiça. É hora de forjar conceitos novos que atualizem o ideário do desenvolvimento.

A fim de alcançar esse objetivo, a Conferência que nos reúne, graças à visão de Estadista do Presidente Oswaldo Hurtado, tem todas as condições de contribuir decisivamente ao elevar o nível de consciência dos problemas que nos afetam nesta grave hora e, se Deus quiser, tornar possível um consenso mínimo sobre a nossa resposta solidária à crise contemporânea. Uma resposta que contribua para a concretização de nossos ideais de ordem com liberdade e progresso com justiça.

C. ASPECTOS JURÍDICOS-LEGAIS DO CONTRATO DE EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS

Seminário Realizado no Ministério das Relações Exteriores

Sob a presidência do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, Chefe do Departamento de Promoção Comercial, realizou-se no Ministério das Relações Exteriores nos dias 7 e 9 de novembro de 1983, um Seminário sobre ASPECTOS JURÍDICO-LEGAIS DO CONTRATO DE EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS, promovido pelo Itamaraty com a cooperação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da FINEP. O Seminário foi uma continuaçao de dois outros Seminários sobre a Exportação de Bens e Serviços cujos trabalhos foram resumidos no número 97-100 da REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL correspondente ao ano de 1982 (páginas 133 a 182).

Na Sessão I do Seminário, participaram como expositores principais o Dr. Henry Maksoud, presidente da HIDROSERVICE e o advogado Eduardo Gebler e como comentadores principais o dr. Ahmed El Kosheri, advogado egipcio, o Dr. Alberto Venancio Filho, conhecido jurista brasileiro, o Dr. Denis Borges Barbosa, do Instituto Nacional de Propriedade Industrial, o Juiz Guy de Lacharriere, da Corte Internacional de Justiça de Haia, o dr. Gilson Carvalho, presidente da CERTEP, o dr. Jean Pierre Coutard, o dr. Oscar Pereira Fuilho, Diretor da trading COTIA, o advogado francez Paul Berthoud e o Dr. Lous Rabcewicz Zubovski, Presidente do Centro de Composição e Arbitragem do Canadá.

Exposição do Dr. Henry Maksoud

O dr. Henry Maksoud declarou que faria a sua exposição baseado na sua experiência de empresário, colocando problemas concretos de exportação de serviços brasileiros. Quando se vende, é preciso dizer que se vendem serviços de engenharia de obras, de montagem, de pro-

jetos, de estudos de modo geral. Mas para poder vender alguma coisa é preciso demonstrar a sua capacidade e convencer o seu cliente no exterior." E acrescentou:

"Eu, desde criança — praticamente nasci dentro de uma loja, nasci de um pai comerciante lojista — aprendi, inclusive com o meu sangue fenício, que na venda, a "vitrina", a demonstração do produto para o comprador é um elemento muito importante, e no caso da exportação de serviços esta é a grande realidade: é preciso mostrar o que você já vez, para que o comprador acredite que você seja capaz de fazer aquilo que ele deseja. Essa vitrina, num país desenvolvido, num país da Europa, da América do Norte, é simplificada para aquelas empresas. Muitas vezes as empresas não têm assim tanta experiência própria, vivência própria em relação a determinado tipo de projeto, mas a "vitrina nacional" facilita muito a negociação, a fase de vendagem prévia e tudo o mais, inclusive aquela fase de vendagem que permite-lhe até participar de uma concorrência que possa vir a existir, referente a determinado trabalho.

Essa demonstração, na minha experiência, é vital. E como eu tenho encontrado, nos meus vinte e poucos anos de atividade no exterior — não quero falar de atividades sempre bem sucedidas no exterior —, mas praticamente metade do tempo foi de atividade de vendagem, de tentativa de penetração em campos no exterior, tendo como base uma empresa grande uma relação às congêneres no exterior, uma empresa que posso dizer, inclusive para fins didáticos, bem organizada, uma empresa capacitada para realizar determinados tipos de serviços no exterior: sempre encontrei imensas dificuldades, num ambiente, aliás, altamente competitivo, para provar que uma empresa vinda de um país subdesenvolvido, ou em desenvolvimento, ou país jovem, como é o caso brasileiro, provar que essa empresa poderia fazer um projeto de uma obra com algum grau de sofisticação ou de algum vulto significativo."

Grande parte desses problemas se deve àquela noção de que "santo de casa não faz milagre". Mas eu digo: no caso da exportação, principalmente na exportação de serviços, se não fizer milagres em casa, não exporta. É preciso, pelo menos que haja, dentro de casa, suficiente número de "santos" para que o comprador acredite nos milagres que vêm das terras como a nossa.

Tenho, portanto, que, no exterior, demonstrar o meu catálogo como um vendedor de tecidos; o comprador tem que tocar no tecido, verificar a qualidade do produto, por assim dizer, para começar a aceitar o diálogo, a conversa, qualquer tipo de negociação. Isso se torna muito mais importante quando se trata de uma negociação direta, que é muito comum, principalmente no caso de exportação de serviços de engenharia de projetos. No meu catálogo, se estou tratando, por exemplo, do problema de uma refinaria de petróleo, tenho que mostrar que, na minha casa, os meus acreditaram em mim e permitiram que, em casa, eu fizesse refinaria de petróleo. Se se trata de uma usina hidroelétrica, se se trata de uma ferrovia ou de qualquer outro tipo de obra cogitada, a questão é a mesma. Agora, o que acontece quando o vendedor chega para o cliente, mostra o seu catálogo, demonstra as características de sua organização, organograma, currículo de técnico, currículo de indivíduos, a vida profissional de uma gama imensa e diversificada de especialistas; mostra determinados tipos de obras que a empresa é capaz de fazer, mostra algumas obras realizadas pela empresa, e o cliente diz algo como, por exemplo, o seguinte: "mas, você está vindo aqui à nossa terra, você está querendo fazer essa refinaria de petróleo, ou essa usina hidroelétrica, mas espere, os seus competidores estão mostrando como credenciais principais trabalhos feitos na sua terra, o seu Brasil; veja aqui: você está competindo com estes; você tem aqui, é verdade, uma planta, uma usina em execução ou já executada, mas os seus competidores têm várias feitas no seu país, na sua terra — dizer para esse cliente que "santo de casa não faz milagres", nesse caso não "cola".

Em continuação o Dr. Maksoud ilustrou a sua tese com várias experiências de sua própria firma, inclusive na América Latina, mostrando as dificuldades encontradas e comparando as experiências de empresas de outros países.

As "negociações preliminares"

Em seguida foi dada a palavra ao Dr. Eduardo Grebler, que se concentrou no aspecto das "negociações preliminares na exportação de serviços", declarando à guisa de introdução, que às negociações preliminares na exportação de serviços significam o conjunto de ações tendentes a obter a adjudicação de determinado contrato para execução de obras, de montagens, de projetos e/ou supervisão em país estrangeiro." E continuou:

"Nesse sentido, as negociações preliminares abrangem não somente o ato em si mesmo de negociar, envolvendo, de um lado a empresa de serviços, que exporta o que deseja exportar e de outro lado o importador estrangeiro, mas também as ações que interna ou individualmente deve tomar o exportador com o propósito de lograr que o contrato seja a ele adjudicado.

Esse esclarecimento me parece necessário para evitar que se confunda a exportação de serviços com a de produtos em geral — primários ou manufaturados, pois enquanto estes são normalmente produzidos no Brasil e, em seguida, vendidos ao exterior, aqueles são, como regra geral, produzidos e vendidos no exterior, quase sempre ao importador que, quando não é o próprio estrangeiro, é provavelmente um órgão a ele vinculado, conferindo ao negócio características de contrato administrativo.

As negociações preliminares se iniciam, na realidade, muito antes de qualquer diálogo entre exportador e importador. Para não falarmos até mesmo de levantamento ou da criação da oportunidade comercial, diria que o primeiro ato das negociações preliminares geralmente ocorre logo após a decisão do exportador de serviços em participar da licitação. Já aí são tomadas certas iniciativas que contribuem decisivamente para o êxito ou o fracasso do empreendimento, tais como: a avaliação do cenário político e institucional do país importador, a identificação de assessores locais, competentes e confiáveis, o estudo do quadro econômico-financeiro do país importador e do órgão contratante em particular, além, naturalmente, do estudo da região onde os serviços serão executados e das condições técnicas da sua execução. Dessas iniciativas surgirá a oferta, no quadro das regras de licitação do país importador — e aqui é preciso dizer que, embora na exportação do serviço de projeto ou de consultoria efetivamente seja menos comum que a contratação seja precedida de uma licitação, nos contratos que se referem a montagens ou à execução de obras, a licitação é a regra geral.

À licitação, finalmente, segue-se a adjudicação com maior ou menor grau de negociação propriamente dita, isto é, de entendimentos entre o importador e o exportador, visando a estabelecer condições contratuais mutuamente satisfatórias para as partes.

No que respeita ao quadro jurídico das contratações de serviços, vale destacar que a exportação de serviços não tem, como já referido, a simplicidade das operações de compra e venda de bens — nessas, muitas vezes, o contrato se resume a um pedido, feito por telex, contendo condições essenciais do negócio; uma aceitação, por vezes também, manifestada por telex e, em seguida, segue-se a abertura de uma carta de crédito irrevogável, confirmada por um banco de primeira linha.

Serviço, ao contrário, significa prestação de contrato diferido, estendendo-se por meses e anos, sujeito a múltiplas interferências determinadas pelo fato de ser efetuada no exterior. Logo, é indispensável tanto do ponto de vista do contratante como do contratado, lançar por escrito a extensão dos compromissos assumidos por cada parte, bem como as soluções para situações supervenientes à contratação que possam, eventualmente, acarretar efeitos sobre a execução dos serviços.

Importa registrar — aproveitando um pouco das observações do Dr. Maksoud — que o contrato deve ser entendido, evidentemente, como o registro dos compromissos das partes. Nós estamos, na realidade, tratando dos compromissos e não apenas de um pedaço de papel, não apenas de um instrumento contratual em si mesmo.

No campo dos contratos de serviços não encontramos regras uniformes como, no caso da compra e venda internacional, que seriam os "incoterms", capazes de deslindar dúvidas sobre a vontade das partes no momento em que se apresenta a divergência. Isto quer dizer, precisamente, que os compromissos precisam ser codificados, tanto quanto possível, no instrumento contratual.

Não podemos esquecer, no entanto, que o contrato internacional de serviços, embora sendo internacional, por reunir partes domiciliadas em países diferentes, na realidade está inserido no ordenamento jurídico do país importador, seja por normal exigência do contratante, seja porque a execução física dos serviços ocorre nesse país. Daí resulta a incidência da legislação nacional estrangeira, inclusive no que diz respeito à própria licitação e aos atos que conduzem à adjudicação do contrato.

Em certos países, todo o processo de licitação está regulado em lei e há procedimentos institucionais bem definidos; em outros, embora a licitação possa também estar disciplinada em lei, é possível, é admitida a aplicação de regras diversas quando o projeto for financiado por agência financeiras internacionais. Mas, em verdade, a grande maioria dos países possuem normas específicas regulando as contratações administrativas, que são, em princípio, aplicáveis também quando a licitação for internacional e quando o prestador de serviços for estrangeiro.

Mas, em certos casos, a lei aplicável pode ser vaga quanto a procedimentos de licitação ou, como dito anteriormente, pode até ocorrer que, em certos projetos financiados por agências financeiras internacionais, as regras nacionais de licitação sejam inaplicáveis. Nesta hipótese, as regras do edital, consubstanciadas em "Instruções aos Proponentes", "Condições Gerais Especiais" ou "Caderno de Encargos", se revestem de importância especial, pois é com base nelas que o processo de licitação será dirigido, e os instrumentos contratuais serão elaborados.

O quadro jurídico da contratação, portanto, é dado pela lei nacional de contratações administrativas do país importador, supletivamente pelas normas do edital e, uma vez ocorrida a adjudicação, pelo contrato.

Nesse quadro, vejamos um pouco algo sobre as licitações internacionais.

A obtenção de contrato de serviços no exterior está condicionada, pelo menos naquilo que diz respeito aos contratos de obras e montagens, na quase totalidade dos casos, à participação em licitação pública, como conseqüência da legislação do país importador ou de norma de organismo financiador.

Com efeito, a contratação administrativa tem como pressuposto a participação de mais de um licitante em concurso de preços e/ou de outros aspectos pertinentes, assegurando à administração a possibilidade de contratar nas condições as mais vantajosas, preservadas a igualdade entre os licitantes, a ampla publicidade da licitação e a estrita observância aos termos do edital.

Esses princípios, tão caros ao nosso Direito Administrativo, são válidos como regra geral e só excepcionalmente qualquer um deles deixa de ser aplicado quando a licitação resulta de um processo fiscalizado e idôneo.

O fator diferencial da licitação internacional está somente na possibilidade de participarem dela empresas de nacionalidade que não a do país que a promove, em virtude de inexistir empresa nacional qualificada para a prestação do serviço, ou ainda por exigência do organismo financiador do projeto.

A esse propósito, é bom registrar que as normas do Banco Mundial recomendam — embora não exijam — a realização da licitação pública internacional, nos projetos por ele financiados, como meio de assegurar a competidores de todos os países-membros do Banco adequada informação quanto às exigências do dono do projeto, dando-lhes oportunidades de concorrrer para a prestação dos serviços.

Também o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID, em regra, exige a realização da licitação pública internacional quando outorga recursos a determinado projeto, com acesso a empresas oriundas de todos os países membros do Banco, só dispensando também em casos muito excepcionais.

Tanto o Banco Mundial como o BID — e é bom registrar que esses dois organismos financiadores, hoje, têm importância ainda maior do que tinham no passado, em face da escassez de recursos no mercado internacional — estabelecem que os documentos de licitação devem ser claros, incluindo todos os detalhes e condições necessários à elaboração das ofertas, indicando também os principais fatores ou bases a considerar na avaliação e comparação das propostas.

As principais normas do BID e do Banco Mundial determinam o seguinte, resumidamente:

— a moeda utilizada para a comparação de ofertas deve ser identificada, a ela convertendo-se os preços expressos em outras moedas, segundo cotação pré-estabelecida;

— no mínimo 45 dias ou 90 — no caso de grandes projetos — devem decorrer entre o anúncio da licitação e a data de recebimento das propostas;

— as propostas devem ser abertas em sessão pública, em data, hora e local referidos no edital;

— não devem ser aceitas modificações às propostas após a sua abertura;

— o procedimento de avaliação e classificação deve ser confidencial;

— as propostas devem ser comparadas de conformidade com as regras do edital;

— devem ser consideradas, além do preço, fatores relevantes, tais como prazo de execução, eficiência e adequação do equipamento e do método construtivo — novamente no caso das licitações que se referem à construção.

Essas regras que, como vêem os Srs., não têm diferenças significativas em relação àquelas conhecidas e praticadas internamente no Brasil e na maioria das nações civilizadas, têm exatamente o sentido de consagrar esses princípios jurídicos fundamentais da licitação, quais sejam isonomia, publicidade e observância aos termos do edital — e isso, pode-se dizer, seria como que um embrião do direito uniforme das licitações, induzido pelas agências internacionais de financiamento.

A oferta — A preparação da oferta, além dos aspectos técnicos e econômicos, leva em conta fatores comerciais, jurídicos e administrativos que farão com que, ocorrendo a adjudicação e o contrato, possam os serviços ser executados sem percalços.

Não me parece demais reforçar a necessidade da análise do edital, da minuta de contrato que geralmente o acompanham e das condições locais referentes principalmente a tributos, controle de câmbio, legislação trabalhista e previdenciária, licitações, contratos administrativos e importações. Isto feito, após coletadas as informações de fonte idônea, a elaboração da proposta deve ser feita com a devida atenção a essas interferências.

Não se trata, evidentemente, de introduzir provisões para aumentar o grau de segurança da proposta, pois isso implicaria perda de competitividade da oferta. O que importa é selecionar as questões realmente significativas e que possam repercurtir na economia do futuro contrato, dando-lhes o tratamento de reservas ou qualificações, quando as regras do edital ou da minuta de contrato se revelaram inaceitáveis.

Aqui, freqüentemente, nos vemos diante de um dilema: qualificar demais implica o risco da desclassificação da proposta, por afastamento aos termos da licitação. Não qualificar pode importar na aceitação de regras draconianas ou extremamente difíceis de cumprir, que nos custarão a rentabilidade do contrato ou até mesmo prejuízo no curso de sua execução.

A meu ver, não é caso de definir genericamente aquilo que deve ou não ser qualificado. Cada caso concreto exige exame atento e sensibilidade, tanto por partes do empresário como de seu assessor legal, para avaliar o que é assencial naquele país, em particular, para este cliente específico, dosando as reservas de forma a atender aos requisitos mínimos de se-

gurança, sem contudo comprometer a própria competitividade da oferta. Parece-me importante, isto sim, desmistificar a licitação internacional como algo misterioso e esotérico cujas regras seriam tão sábias e inflexíveis que não admitiriam nenhum melhoramento. Na verdade, o meu testemunho é em sentido oposto: nas licitações em que tive oportunidade de colaborar, constatei que todos os proponentes tinham qualificações e reservas a fazer, com maior ou menor grau de exigências, porém sempre as faziam.

É natural que a maneira de apresentar as reservas influi decisivamente na sua aceitação ou não pelo contratante, no momento das negociações finais que conduzem à celebração do contrato. Assim, a redação dessas reservas precisa ser feita de forma a permitir negociação, isto é, concessões recíprocas capazes de neutralizar ou minimizar o efeito da regra, sem caracterizar, contudo, uma oferta condicional ou uma exigência imposta pelo proponente, o que certamente não é bem recebido.

Uma técnica eficaz consiste na apresentação de esclarecimentos, onde são fixados as premissas que serviram de base para a formulação da proposta, admitindo-se sempre complementá-las se julgado necessário pelo contratante. Essa sistemática, em geral, se revela apropriada porque abre espaço à negociação, quando os demais aspectos da proposta — em *particular os preços — são de molde a tornar a proposta atraente para* o dono do projeto. E é natural que uma proposta que não tenha competitividade econômica nem sequer enseje negociação pois o que precede à negociação das condições contratuais é certamente o desejo que o contratante tem e vê despertado de contratar aquela empresa porque há condições econômicas competitivas.

O contrato propriamente dito — no campo da contratação internacional de serviços não existem regras contratuais padronizadas que possam ser aplicadas indistintamente em todos os países, pois cada qual pretende ajustar as condições contratuais a seu próprio sistema jurídico, e este só não é um caso clássico de conflito de leis, resolúvel segundo as regras do Direito Internacional Privado, porque, como sabemos, não há conflito fora de um caso concreto.. Entretanto, a utilização de sistemática contratual do país importador coloca situações, às vezes, angustiantes para o exportador de serviços que não conhece a extensão das obrigações que lhe impõe o rodenamento jurídico estrangeiro.

Foi por essa razão que a Federação Internacional dos Consultores de Engenharia, (cuja sigla, derivada do francês é FIDIC) elaborou contratos-tipo denominados, um deles, "Condições de Contrato Internacional para Construção de Obras de Engenharia Civil", e outro "Normas Gerais Internacionais de Contrato entre Cliente e Consultor de Engenharia para Projeto e Supervisão de Construção de Obras". Há um terceiro modelo que não diz respeito a nosso caso porque se refere a fornecimento de equipamentos eletro-mecânicos. Esses contratos, que são fortemente influenciados pelo padrão contratual dos países da "commom law", vieram, entretanto, introduzir uma certa uniformidade no relacionamento entre o importador e o exportador de serviços, o primeiro geralmente um país subdesenvolvido e o último, pelo menos até recentemente, em geral uma empresa de país desenvolvido.

Embora um tanto penoso pars os que estão habituados com o padrão contratual dos países de direito codificado, o modelo contratual FIDIC tem a virtude de abranger os aspectos mais importantes da contratação, baseado em longa experiência de projetos bem e mal sucedidos, dando um tratamento de equilíbrio, protegendo o prestador de serviços de maiores exageros ou posições não razoàveis que, por vezes, vemos impostas pelos importadores, no uso de suas prerrogativas de órgãos da administração.

A adoção do contrato-tipo FIDIC em geral representa, para o exportador de serviços, a tranqüilidade de que as regras contratuais serão justas e comutativas. Em conseqüência, as suas normas podem ser utilizadas por nós como boa referência na elaboração das qualificações de propostas, bem como nas negociações com o contratante.

Sem pretender descer à análise dos dispositivos contratuais — até porque o nosso Pro-

grama prevê que o Luiz Olavo Batista nos brinde com uma sessão prática de análise de um contrato modelo, apenas a título de referência, alguns itens relevantes do contrato FIDIC seriam os seguintes — vou mencionar apenas os títulos:

Obrigações Gerais, abrangendo responsabilidade do empreeiteiro, "performance bond", inspeção do sítio, riscos excluídos, danos a pessoas e propriedades, seguros, patentes, etc. Um outro item: Mão-de-obra, em seguida, Materiais e Trabalhos; Início das Obras e Atrasos; Manutenção e Defeitos; Alterações, Acréscimos e Omissões; Canteiro, Obras e Materiais Temporários; Medições; Subcontratos; Pagamentos; Riscos Especiais; Inadimplência — *todos esses itens não podem ser esquecidos na elaboração do contrato.*

Tratando-se de contratos-tipo, é bastante oportuno mencionar o trabalho da UNCITRAL — United Nations Comission on International Trade Law apresentado em Viena, na sessão realizada em maio/junho deste ano, intitulado "Esboço de Guia Legal para a Redação de Contratos de Construção de Obras Industriais". Esse documento foi produzido no âmbito de um grupo de trabalho da UNCITRAL, sobre a Nova Ordem Econômica Internacional, e tem o propósito de harmonizar, unificar e rever os dispositivos contratuais comumente utilizados em contratos internacionais no campo do desenvolvimento industrial. Esse, me parece, será um dos documentos mais importantes produzidos no campo das contratações internacionais de serviços, nas próximas décadas.

Na sessão deste ano foi preparada apenas a estrutura do Guia, ou seja, um índice e quatro de seus capítulos. Ele é dividido em duas partes, uma primeira parte, versando sobre a Preparação da Contratação, e uma segunda parte, versando sobre Dispositivos Contratuais. A primeira parte, naturalmente, se dirige ao dono do projeto ou à empresa consultora incumbida de organizar a licitação, referindo-se a como fazer licitação, até à etapa que resulta na contratação.

Nesse primeiro capítulo, são tratados assuntos que abrangem: Estudos de Viabilidade, Escolha do Tipo de Contrato — se se trata de contrato "turn key" contratos separados, por preço global, por administração ou por preços unitários; Escolha do Empreeiteiro, Licitação e Negociação e Procedimento para a Celebração do Contrato — até aí a primeira parte. A segunda parte, já versando sobre as regras contratuais propriamente ditas, abrange: Escopo e Qualidade dos trabalhos, Conclusão e Aceitação dos Trabalhos, Preços, Fiscalização, Transferência de Tecnologia,, Seguros, Impostos, Subcontratos, Garantias de Execução, Inadimplência, Perdas e Danos, Exoneração de Responsabilidades, Penalidades, "hardship", Variações, Suspensão das Obras. Rescisão, Lei Aplicável e Solução de Controvérsias.

Esse Guia, segundo as definições preliminares da sua elaboração, deve inspirar-se nos princípios fixados pela Assembléia Geral das Nações Unidas quanto ao estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional, mantendo-se fiel aos princípios da igualdade, comutatividade, eqüidade e razoabilidade das obrigações contratuais. Além disso, o Guia *deverá ter como objetivo assistir os países em desenvolvimento no crescimento de suas economias,* bem como promover a cooperação econômica internacional.

Dos capítulos já preparados são de especial importância — e talvez aqueles já preparados venham efetivamente a ser os mais importantes — os que tratam da Exoneração de Responsabilidade, "hardship" e Rescisão de Contrato. Redigidos em linguagem objetiva e compreensível até por leigos, neles são explicadas as diversas alternativas para o tratamento contratual das situações abordadas, funcionando como um verdadeiro repositório da experiência recolhida em todo o mundo, na execução de um número incontável de projetos. O conhecimento desse trabalho, a meu ver, é recomendável por todos os que se interessam pelos contratos internacionais de serviços e, quando completado, deve servir como uma

ferramenta extraordinária para facilitar a elaboração de contratos entre partes de diferentes sistemas jurídicos.

Uma palavra sobre a negociação final: as considerações feitas até aqui tiveram o propósito de oferecer, sempre na ótica de assessor legal, um quadro dos procedimentos que cercam a preparação da oferta. Essa notícia que dei sobre o contrato-padrão FIDIC e sobre o Guia para a Redação de Contratos da UNCITRAL, visa a identificar referenciais que podem ser utilizados pelo assessor legal na avaliação do que deve ser objeto de qualificação ou reserva na proposta e, ao mesmo tempo, oferecendo uma visão daquilo que se pratica em todo o mundo, no campo dos contratos internacionais de prestação de serviços. Acho oportuno, contudo, fazer algumas considerações sobre essa última etapa das negociações.

Vencida a licitação, o texto final do contrato em preparação, é chegado o momento de obter a inclusão dos dispositivos que contemplan as qualificações que incluímos nas propostas. E pode ocorrer — freqüentemente ocorrerá — que seja necessário negociar a introdução de algumas, mas não de todas, sendo necessário, portanto, abrir mão de alguma coisa. É óbvio que uma retirada precipitada das qualificações redundaria não só num risco aumentado na proposta, como num desperdício de todo o esforço de análise e preparação da oferta. E aí é preciso propriamente negociar, fazendo valer aspectos que sejam essenciais, com a necessária contrapartida de concessões.

A definição daquilo que pode ou não ser transigido é dada pelo discernimento do empresário e do seu assessor legal, enfim, dos negociadores, à luz das circunstâncias da negociação. Pode auxiliar, contudo, uma postura objetiva que não subestime a parte contrária, mas também não a reverencie e, sobretudo que não negligencie o efeito futuro de problemas que podem advir de cláusulas mal negociadas. Não se trata, a meu ver, de ganhar ou de perder uma negociação, mas, sim, de atingir condições mutuamente satisfatórias, que conduzam à boa e completa execução do contrato, contra a devida remuneração."

Em seguida teve início a série de comentários sobre as duas exposições iniciais, cabendo iniciar os debates o Dr. AHMED SADECK EL KOSHERI, que declarou: "E certamente um prazer estar de volta a Brasília para participar deste 3º Seminário que estuda de maneira objetiva os problemas com os quais todos nós, no mundo inteiro, nos defrontamos numa época de transformação da situação econômica mundial. Tentarei ser o mais breve possível e respeitar o limite de tempo estabelecido pelo Embaixador Paulo Tarso, apesar de haver muito a ser dito.

A princípio, sobre os interessantes comentários do Dr. Maksoud e do Dr. Grebler. Sem entrarmos nos aspectos psicológicos de se favorecer fontes tradicionais de prestação de serviços, existe muito trabalho a ser feito pela comunidade empresarial brasileira e outras que se encontrem na mesma situação. Não se pode esquecer que existe uma tendência natural por parte das pessoas que têm posição de responsabilidade nos países do Terceiro Mundo, e existe uma variedade de países do Terceiro Mundo. Alguns são extremamente ricos como a Arábia Saudita e outros são extremamente pobres como alguns países da África e de outros continentes, mas o denominador comum às pessoas que tomam decisões nesses países é que todos foram educados sob certos sistemas jurídicos e a tendência natural é buscar conselhos sobre a prestação de serviços onde estudaram. Este "handicap" deve ser levado em consideração. Assim, deve-se trabalhar para que outros países tomem conhecimento das conquistas brasileiras. Não vou citar nenhum exemplo particular; ultimamente, no mundo árabe, a penetração de companhias brasileiras se deve a projetos bem sucedidos, e nada pode ser mais compensador do que o sucesso. É preciso ter sucesso em dois ou três grandes projetos para demonstrar sua capacidade, e a partir daí atinge-se a igualdade com as fontes tradicionais.

Eu entendo e concordo plenamente que existe um "handicap" inicial contra a comunidade empresarial brasileira.

Outro esforço que deve ser concentrado, de maneira positiva, é em relação a fontes de financiamento necessárias para a execução dos projetos. O Banco Mundial foi mencionado, especialmente pelo Dr. Grebler, quando falava sobre instituições financeiras internacionais. No entanto, pelo que eu sei, posso estar errado, o Banco Mundial não é atualmente a mais importante fonte de financiamento para o Terceiro Mundo, ou até no mundo. Existem outras instituições regionais mais ricas, tais como o Fundo Árabe para o Desenvolvimento Econômico e Social, os fundos especiais da OPEP e várias outras fontes que, por um acidente histórico, se tornaram mais importantes do que o Banco Mundial.

Eu tive uma experiência de primeira mão quando fui Conselheiro Geral do Fundo Árabe para o Desenvolvimento Econômico e Social; este fundo é uma espécie de "banco mundial" regional para o mundo árabe. Observei como os representantes das empresas americanas e européias mantinham o Fundo sempre informado, com todos os dados a respeito de suas qualificações e realizações. Isto foi na época da implantação do Fundo Árabe, em 1973-74.

Talvez a situação tenha se modificado atualmente, mas eu nunca recebi qualquer tipo de informação sobre qualificações de empresas brasileiras ou de outros países em desenvolvimento, aqueles que estão encurtando o caminho entre o subdesenvolvimento e o mundo industrializado. Portanto, existe um esforço a ser desenvolvido neste campo, que consiste em se tornar disponível e informar isso a estes fundos.

Não falarei sobre acordos de assistência tomando meu país como exemplo; os programas de assistência entre os Estados Unidos da América e o Egito são vinculados a empresas americanas. Não existe possibilidade de se competir neste compo porque o financiamento é oriundo dos Estados Unidos. No entanto, muitos outros países financiadores, como a Arábia Saudita, o Kuwait e outros países do Golfo, não têm capacidade técnica para entrar na competição como fornecedores de serviços. Assim, existe um espaço aberto para se adquirir experiência e se tornar mais competitivo.

Creio que aqui existe uma boa oportunidade para o Brasil, que tem um tipo de tecnologia adaptada. Isto porque o problema com o qual se defrontam estes países que estão saindo do subdesenvolvimento para a nova realidade mundial é que eles não podem simplesmente passar de usuários de tecnologia medieval para usuários da mais moderna e sofisticada tecnologia. Assim, a experiência adquirida pelo Brasil, adaptando a tecnologia moderna às necessidades de um mundo moderno, dentro de limites não tão sofisticados, pode ter um apelo e encorajar aqueles países a comercializar mais com o Brasil do que com os tradicionais parceiros europeus e americanos.

Existe muito a ser dito a este respeito, mas eu só queria apresentar estes dois comentários para que os participantes deste Seminário se dêem conta de que existem meios e métodos para se melhorar a situação, que não é tão negra.

Quanto aos aspectos relacionados com os problemas legais, sinto que nós, de tradição latina, (digo nós porque o Egito e outros países árabes foram influenciados pela tradição latina do Código Justiniano e a antiga civilização legal romana) somos mais ou menos países de Direito Civil com as mesmas tradições legais e temos um "handicap". O nosso "handicap" é pelo fato de que o papel do advogado não é reconhecido como de importância nestas atividades, certamente mais em relação a serviços do que à comercialização de produtos. Isto porque existe uma tradição quanto à comercialização de produtos, temos a "Lex Mercatoria" de vários séculos atrás e cláusulas uniformes que foram adotadas no mundo, mas

quanto a serviços a situação é diferente. Por isso eu ainda acho que o papel do advogado não é devidamente reconhecido. Estou me referindo ao papel do advogado quanto à sua capacidade principal, a mais importante, que é dar conselhos legais preventivos. Como na medicina existe a medicina preventiva e a curativa, certamente é bem melhor evitar a doença. Assim, o papel do advogado é evitar problemas, isto é, criar mecanismos e elaborar acordos que impeçam grande parte das possibilidades de litígio e disputa que possam surgir no futuro.

Não é sempre possível ao advogado, seja qual for sua qualificação, antecipar o que poderá acontecer no futuro, especialmente nos contratos de longo prazo. Certamente sempre haverá situações imprevistas para as quais ninguém poderá antecipar os regulamentos a serem seguidos. Mas, nas técnicas legais há várias inovações que podem ser introduzidas no contrato de modo a torná-lo adaptável ao futuro, isto é, inserir aberturas e cláusulas especiais, técnicas de negociação e reajustamento que permitam a execução contínua e harmoniosa do contrato e assim fugir das situações típicas de disputa, nas quais uma parte é obrigada a processar a outra parte e levá-la à justiça e à arbitragem. Estas técnicas de reajustamento têm sido aperfeiçoadas e certamente estão previstas nos úteis documentos que o Dr. Grebler mencionou.

No entanto, na prática, tenho visto muitos problemas. Problemas em relação ao papel do advogado, como ele pode ser visto como uma primeira instância nos dois lados da resolução de disputas, seu relacionamento com o constituinte, o empresário, se ele á relativamente independente ou se recebe dinheiro do empresário, e não é tão imparcial no cumprimento de seu trabalho. Assim, atualmente vêem-se todos os dias na Câmara Internacional de Comércio (ICC) em París e em muitos outros lugares muitos problemas surgirem. A função do advogado, e eu espero que o Brasil tenha muitos advogados qualificados que possam lidar com este tipo de problemas, é utilizar uma tática multidisciplinar. Um bom advogado não se utilizará somente do ponto de vista legal para tentar a aplicação da lei; deve insistir em outros tipos de considerações, comerciais e técnicas.

Portanto, peço humildemente que estas questões sejam seriamente consideradas, porque o futuro fluxo entre os países Sul-Sul, vamos chamar assim, dependerá do exemplo de cooperação entre o Brasil e as outras partes do mundo. Sou árabe e tenho muito orgulho disso; assim, espero ver a construção de novas avenidas de cooperação, que serão frutíferas e muito apreciadas por ambas as partes, entre o Brasil — que tem um papel de liderança na América Latina — e o Mundo Árabe".

Comentário do Dr. Alberto Venancio Filho

Seguiu-se com a palavra o Dr. Alberto Venancio Filho, ilustre advogado brasileiro e professor.

"É com grande alegria que, pela terceira vez, participo dos seminários sobre comércio exterior que têm sido organizados pelo Departamento de Promoção Comercial, sob a chefia do Embaixador Paulo Tarso e sua brilhante equipe.

Em relação ao assunto, no tempo muito curto que eu teria para falar, queria chamar a atenção justamente de alguns aspectos que não foram levantados pelos outros expositores e debatedores. O primeiro a que me refiriria aqui um pouco é o problema das técnicas da negociação — o que é que o advogado deve fazer na negociação e, sobretudo, que a negociação transcende de muito o problema jurídico. Numa negociação de exportação de serviços, em que já temos em confronto duas partes, cada uma com um sistema jurídico dife-

rente, já começamos a encontrar certas dificuldades de encontrar uma linguagem comum. E não é só a linguagem jurídica que não é comum; é a própria concepção da negociação, da concepção de como se comportam as partes, de como se compõem os conflitos e de como se articulam os interesses.

Há uma piada muito conhecida de que um diplomata, quando diz "sim", quer dizer "talvez", e quando diz "talvez" quer dizer, "não", e quando diz "não", não é um diplomata. De modo que é muito importante sabermos, numa negociação, quando realmente a parte irá ceder em determinado assunto, ou aquilo, na verdade, é um ponto principal, e a outra parte terá que conseguir aquilo que deseja numa outra cláusula, ou num outro sistema, ou em outro tipo de negociação. Portanto, esse aspecto envolve, inclusive, características nacionais — se estamos negociando com o japonês, com um empresário ou advogado japonês, é uma negociação de caráter inteiramente diferente daquela que se faz quando se negocia com um empresário europeu ou norte-americano.

Queria, então, também chamar a atenção para alguns aspectos, do ponto de vista jurídico, na minha qualidade de advogado, para dizer que precisamos ter, nos contratos de exportação de serviços, como contratos que envolvem partes de vários países, uma noção muito clara que, mesmo no Direito positivo brasileiro não se configura com tanta nitidez, que é o problema daquilo que se configura como a oferta, então a aceitação e, em muitos casos, a necessidade de um contrato preliminar que imporá, em seguida, necessidade de um contrato definitivo.

A noção do contrato preliminar, no próprio Direito brasileiro, é uma noção muito fluida e ainda pouco elaborada, e nós tivemos, há um ou dois anos, uma questão célebre, que foi ao Supremo Tribunal Federal, o caso da compra do Supermercado Disco que era justamente saber se aquele contrato preliminar impunha a necessidade de a parte assinar o contrato definitivo. E a decisão do Supremo, numa posição muito mais conservadora, foi em sentido contrário — que aquela obrigação se resolveria em perdas e danos.

Falaria também do problema que devemos também considerar em matéria de contrato de exportação de serviços, contrato de prestação de serviço "latu sensu", que aquilo se refere a que o contratante se obriga a uma obrigação de meio ou uma obrigação de resultado. Ele pode declarar, por se contratar, que se obriga a fazer um determinado esforço, um determinado serviço sem ter nenhuma obrigação de realizar um determinadp resultado. Na matéria de serviço, é o caso típico do advogado — o advogado que contrata uma causa, ele é contratado para fazer os seus melhores esforços para defender aquele cliente, mas ele jamais poderá assumir a obrigação de que a sentença do Tribunal lhe será favorável.

Em outros tipos de prestação de serviço — esse problema também ocorre — a obrigação do contratante é apenas essa de prestar o serviço, da melhor maneira possível, mas não é a obrigação, muitas vezes, de atingir o resultado.

Outro aspecto que me parece também relevante é o problema da natureza "intuitus personae" no contrato de prestação de serviços — num contrato de compra e venda, em vários tipos de contratos, a natureza do contratante é quase sempre irrelevante. Ao contrário, no contrato de prestação de serviços, (como expôs, com tanta clareza e nitidez o Dr. Maksoud), o que o contratante está desejando é aquele tipo de profissional, aquele tipo de empresa capacitada a prestar os serviços. E daí decorrem efeitos jurídicos de várias naturezas, com a possibilidade ou não da contratação a impossibilidade da cessão e problemas que também se referem a esse mesmo aspecto.

Finalmente, queria falar aqui sobre um problema que está constando do nosso temário e que não foi abordado em profundidade pelos que me precederam, que é o problema do

consórcio. Nós tivemos, no Barsil, uma longa experiência nos consórcios de obras públicas — consórcios de construção de estradas, consórcios de construção de usinas — e a Lei 6.404, de dezembro de 1976, configurou juridicamente a idéia do consórcio de uma maneira que me parece muito boa, muito flexível e muito adequada aos fins a que se destinava. Parece-me que, no tipo de exportação de serviços, o consórcio tem uma virtualidade muito grande, porque consegue realmente que várias empresas se unam para prestar um determinado serviço, cada uma delas contribuindo com as suas habilitações específicas. É um somatório de experiências e de capacidade técnica e profissional que se formam para esse fim.

Entretanto, na minha prática profissional, verifico que o empresário brasileiro é um pouco reticente em matéria de construção de consórcios. A idéia de que o consórcio não tem personalidade jurídica, que cada empresa, cada sociedade conserva a sua personalidade, não se forma um ente novo, é uma coisa que dificulta um pouco o entendimento de como deve funcionar o consórcio.

E há outros aspectos ainda, no qual a nossa lei está muito criticada, que é o problema da solidariedade — a meu ver de modo erroneo, porque contratualmente se pode obter essa *solidariedade.*

E, portanto, a idéia de chamar a atenção dos participantes sobre a virtualidade do consórcio como mecanismo de exportação de serviços brasileiros, e a flexibilidade que a lei brasileira deu a esses instrumentos é um ponto a ser tocado.

Falaria também dos aspectos que o Dr. Grebler já anotou, dos contratos-tipos e insistiria, sobretudo, na idéia de termos presente a necessidade de leis ou códigos uniformes, em matéria de comércio exterior, um ponto que, em certo momento, atraiu muito a atenção das Nações Unidas que, me parece, hoje, estão com certo descaso, desinteresse e que seria uma das formas mais importantes, creio eu, de se evitarem os conflitos ou se dirimirem as controvérsias no campo do comércio exterior.

Finalmente, embora creia que o tema seja de outro painel, eu não poderia deixar de aceitar o desafio do Dr. Maksoud quando falou no desprezo pelos contratos e no estado de direito. Nós não nos damos conta, no Brasil, de que a nossa experiência democrática é muito recente — são períodos democráticos e períodos autoritários — e temos sempre a idéia de que a lei é alguma coisa externa a nós, alguma coisa que foi imposta a nós por alguém que não conta com o nosso apoio, a nossa legitimidade. *Na terra do Embaixador Paulo Tarso,* costuma-se dizer que "aos amigos tudo, aos inimigos, a lei"; a lei é um instrumento de opressão, isto é, feito para liquidar com os inimigos, porque aos amigos a gente dá o que não está na lei, que é o favor, é o patrimonalismo, é a benesse.

De modo que eu, concordando com a opinião do Dr. Maksoud, queria só qualificá-la no sentido de que há raízes profundas desse mal, que se colocam também, a meu ver, em relação ao que sempre tivemos — um funcionamento muito precário do Poder Judiciário no Brasil: *toda a parte que se torna inadimplente sabe que, se vier alguma sanção,* essa sanção só virá muito tardiamente e geralmente numa contraprestação inteiramente desproporcionada à inadimplência que ela produziu.

Evidentemente, portanto, estas considerações sobre esse aspecto final não visam, de maneira alguma, aceitar passivamente esta situação, que me parece também altamente condenável e que deve ser combatida com todas as forças. Pretendo contribuir no sentido de que, através de uma mudança de atitude, de mentalidade, poderíamos refazer este processo do primado da lei no Brasil, do nosso estado de direito, do devido procedimento legal de que tanto nós nos queixamos. Essa mudança será, de certo modo, também mais uma contribuição importante, dentro do contexto geral de uma política de fortalecimento do Brasil como país exportador de serviços.

Comentários do Dr. Denis Borges Barbosa (do Instituto Nacional da Propriedade Industrial).

O Dr. **DENIS BORGES BARBOSA** começou dizendo que tomaria uma posição um pouco mais ao nível da estratégia e menos da tática de negociação dos contratos.

"Acho muito importante – no INPI nós estamos levando muito isso em conta – o contexto mundial em relação ao peso dos serviços do produto nacional bruto, em geral, dos países desenvolvidos.

Em 1978, os serviços representavam 51% do PNB, nos Estados Unidos; 48% no Japão e assim por diante. Em 1980 o superavit na balança de serviços dos Estados Unidos, foi da ordem de 35 bilhões de dólares, num ano em que o deficit da balança comercial, "strictu sensu", estava na base de 30 bilhões.

Outro aspecto interessante aqui, é que este Seminário é sobre exportação de serviços mas se está falando basicamente de serviços de engenharia e de uma parcela de serviços de engenharia. A gama de serviços que está sendo objeto de contratos na área internacional, não é evidentemente só serviços de engenharia. Nos Estados Unidos, por exemplo, os serviços de engenharia representam apenas a quarta maior fonte de ingressos para a economia americana. Lógico, em primeiro lugar, vem transporte; em segundo, setor bancário; em terceiro, setor de seguros e só em quarto lugar serviços de engenharia e construção.

É curioso notar que desses serviços que representam, enfim, o mesmo tipo de problema, temos em quinto lugar hotelaria, em sexto lugar turismo, em sétimo contabilidade. Enfim, o problema de exportação de serviços não se restringe, na área internacional, aos serviços de engenharia, muito pelo contrário.

Já se estará perguntando: mas por que falar sobre a posição dos países desenvolvidos em relação aos serviços em geral? Por uma razão muito simples: na reunião a nível ministerial do GATT, de outubro de 82, os Estados Unidos levaram uma proposta, como vocês possivelmente sabem, de incluir, no âmbito do GATT, o controle de exportação de serviços. A proposta era criar alguns mecanismos para impedir, por exemplo, que um país subsidiasse a sua exportação de serviços. O que saiu, na verdade, da proposta, foi uma resolução de estudar o assunto, resolução, aliás, que teve inclusive apoio do Brasil.

Mas o que se pode estrategicamente preceber é que há uma tendência, um interesse fortíssimo de criar regras do jogo equivalentes às regras do GATT para a exportação de bens físicos na área de exportação de serviços. Então, é de se pensar: é bom aproveitar, enquanto a gente pode, criar uma estrutura de incentivo à exportação de serviços, quer dizer, ampliar a que já temos. A que já temos é basicamente uma equiparação, em termos, algo limitada, dos incentivos da exportação de bens físicos, à área de serviços.

Assim, apenas documentalmente, gostaria de registrar que o INPI já pensou, recentemente, numa série de outras aberturas nessa área; inclusive algumas delas prevendo uma possível restrição futura. No nível de GATT. Menciono, assim, "en passant", e frisando que nenhuma dessas cogitações foi levada a nível mais executivo, de que se podia aproveitar o esquema de "drawback", de tal forma que certas empresas que teriam que importar, que têm uma rede multinacional, pudessem se comprometer em troca dessa importação, a comprar serviços, por exemplo, para a instalação de sua fábrica no Quênia e assim por diante. Então, se tomaria por base essa exportação de serviços como uma parcela, ou mesmo o todo da contrapartida do "drawback". Enfim, o que falo é do regime de favorecimento do "drawback".

Em segundo lugar, o INPI andou cogitando de aumentar os incentivos à produção de tecnologia própria. A simples dedutibilidade fiscal dos gastos de pesquisa não parece ser suficiente para criar, neste momento, a tecnologia capaz de disputar, ainda que em escala e em

setores muito restritos, com a tecnologia desenvolvida pelos países industrializados e até por certos países em desenvolvimento, como a Coréia.

O grande problema de todas essas cogitações do INPI é que é preciso pesar muito bem quais são as vantagens que no fim das contas, para a balança de pagamentos, a exportação de serviços traz.

E a terceira idéia que se andou discutindo no INPI em relação a isso, foi a de conseguir alguma forma de garantia de conversibilidade de divisas, ou seja, garantir que empresas que obtêm divisas no exterior pudessem internar essas divisas, tendo garantia de que, por exemplo, quando houvesse necessidade de capital no exterior, que haveria um registro conversível dessas divisas entradas por efeito da exportação de serviços. Tudo são cogitações que certamente não estão no propício momento de levá-las a cabo, mas fica apenas o registro da preocupação do INPI quanto à exportação de serviços.

Gostaria de enfatizar o problema específico da área de atuação do INPI, em relação à exportação de serviços. Estive olhando rapidamente o contrato que vocês discutirão amanhã à tarde, e percebi que a cláusula que trata de propriedade industrial e "know-how" é uma clásula extremamente favorável ao contratante, àquele que compra os serviços. O INPI ficaria muito satisfeito em encontrar cláusulas dessas no contrato. Mas gostaria de frisar, e friso enfaticamente: as condições que o INPI exige dos contratantes, impõem aos contratantes, ele as impõe como uma parte negociadora, como um aparelho de reforço de negociação. O vendedor de serviços deve apresentar uma clausulação para a área de propriedade industrial, na área de "know-how", tão exigente, tão compreensiva, tão completa quanto nos apresentavam ao Brasil, os contratantes, no início da década de 60. Em suma, aprendam o que faziam conosco antes do INPI para fazer, porque uma coisa é exportar, outra coisa e importar; uma coisa é sair no fim de uma negociação, com ajuda de um órgão do governo, com cláusulas bastante razoáveis, outra coisa é entrar numa negociação com cláusulas muito fracas para a proteção dos seus interesses na área de propriedade industrial.

Especificamente, gostaria de frisar os pontos na área de marcas, patentes e de "know-how". Normalmente, numa exportação de serviços não surge o problema de marcas, mas o Dr. Venâncio lembrou há pouco um aspecto que surgiu e possivelmente vai surgir em breve, na área de exportação de serviços: a área de consórcios. Um dos problemas do consórcio é que o consórcio não pode ter marca. Recentemente, um consórcio de exportação foi ao INPI solicitando informações sobre como poderia proteger uma marca que, enfim, reuniria uma série de empresas pequenas, na área de exportação, que juntas poderiam prover a exportação de determinados itens. Infelizmente, o consórcio não pode deter marcas. E apenas uma nota de pé de página.

Do lado da área de patentes — e aqui vou contar uma hostorinha: uma empresa do Governo, há cerca de 3 anos, mandou um engenheiro para ficar olhando o embarque de certas máquinas no porto do Japão. O engenheiro olhou, conseguiu fazer um "blueprint" da coisa, veio aqui e colocou o que havia extraído daquela, digamos assim, tomada de informações, nos documentos da concorrência internacional feita qui. O que aconteceu? Um brasileiro ganhou, mas não levou! Não levou porque uma empresa estrangeira tinha a patente daquela máfuina.

A mesma coisa pode-se dizer quanto, por exemplo, a processos industriais. Suponhamos que uma empresa de engenharia brasileira resolva projetar uma determinada usina, com determinado processo, sem levar em conta que aquele processo é patenteado no país onde se deve fazer a construção. Outra vez, essa empresa está sujeita a ganhar e não levar. O que posso dizer para ajudar vocês? O INPI pode fazer pesquisas de patentes para vocês, nessas áreas;

nós temos o banco de patentes que cobre todas as patentes de países desenvolvidos e temos como saber, por exemplo, qual é a patente dessa família que está em vigor na Tanzânia. O INPI certamente teria meios e uma maneira de ajudar o exportador de serviços nesse item em particular.

Em último lugar, gostaria de enfatizar um aspecto que é sistematicamente deixado de lado pelos exportadores brasileiros, pelo menos o que a minha experiência demonstra: em primeiro lugar, a proteção de direitos em geral – direitos de todo tipo. Até há pouco tempo bastava colocar no contrato: "a contratante levará em conta os direitos de propriedade industrial, patentes, marcas e "know-how" da exportadora de serviços". Hoje em dia já não basta, – e enfatizo isto – vocês têm que tomar cuidado muito mais com os aspectos gerais da propriedade intelectual. Coloquem nessa cláusula "proteção dos direitos autorais", um dos tipos de proteção da área de direitos intelectuais.

Há uma tendência internacional agora – deplorável, é verdade, mas há – de proteger, por exemplo, o "software", através de direito autoral. E esse tipo de proteção tem que ser levado em conta quando vocês estão exportando serviços, então, coloquem nas suas clausulazinhas de proteção de propriedade industrial e direitos autorais ou conexos ou direitos comparados aos direitos autorais.

Também vale enfatizar aqui o problema da cláusula de sigilo. Usem a cláusula de sigilo, garantindo que a parte que recebe o "know-how" de vocês proteja esse "kow-how". Em três especiais circunstâncias essa cláusula de sigilo é muito significativa: primeiro, quando vocês estão fazendo subcontratos com empresas locais; em segundo lugar, quando vocês estão querendo vender um "kow-how" – "know-how" secreto, – não aparente, do qual falava o Dr. Maksoud – mas um "know-how" secreto e, em terceiro lugar, a proteção do "know-how" no caso de falência ou concordata, enfim impossibilidade de levar a cabo o projeto por parte da empresa receptora dos serviços. Nessas três hipóteses é especialmente relevante colocar a cláusula de sigilo, que não só proteja o sigilo, mas garanta a devolução do segredo para o exportador de serviços.

São comentários, apenas, da área do INPI, que gostaria de fazer nesse contexto."

Questões do Juiz Guy de Lacharriere

Seguiram-se vários debatedores, tendo depois usado da palavra o Juiz da Corte Internacional de Haia, Guy de Lacharriere, que formulou algumas questões e perguntou: "Se o Brasil classifica os outros países do mundo em categorias diversas: países industrializados, países em vias de desenvolvimento, e entre os países em vias de desenvolvimento, reconhece o Barsil subcategorias de países? O Brasil adapta as cláusulas destes contratos à classificação dos países estrangeiros entes estas diferentes categorias em relação a seu nível de desenvolvimento? Estabelecerá ele cláusulas particulares para os outros países da América Latina com relação às cláusulas que seriam oferecidas a países de igual desenvolvimento econômico situados na África? Em suma, há uma diversificação, ou haverá uma diversificação destas cláusulas em função dos interlocutores estrangeiros segundo seu nível de desenvolvimento e sua posição geográfica? É a primeira observação que se coaduna notadamente com a exposição do Dr. Grebler.

E, a propósito da exposição muito interessante do Dr. Maksoud na qual uma menção despertou minha atenção, não de antigo jurista governamental, mas ainda atenção de juiz, foi quando o Dr. Maksoud, se o entendi bem, falou, constatou uma relativa indiferença em relação aos contratos. Não estou seguro, mas creio ter ouvido a palavra desperzo aos contra-

tos, o que evidentemente é uma expressão bastante forte, uma constatação bastante forte, e é claro que todos os trabalhos sobre a substância a ser introduzida nos contratos testemunham a importância destes contratos. Seria desnecessário estudá-los, se, posteriormente, não fossem implementados.

Com a autoridade conferida pela minha pequena contribuição para a Nova Ordem Econômica Internacional, desejaria dizer que esta nova ordem econômica internacional consiste em tornar o Direito mais justo, mais eqüitável e consiste em modificar o Direito precisamente para que seja melhor aplicado. E a Nova Ordem Econômica Internacional consiste em modificar os contratos para que seu conteúdo seja mais justo e também para que o consentimento a estes contratos seja conferido em condições mais claras. Mas, por hipótese, esta Nova Ordem Econômica Internacional supõe que os contratos mais eqüitáveis e obtidos sem pressões, serão contratos de grande importância e que deverão ser aplicados.

Essas são as duas observações que queria fazer, Sr. Presidente."

Em seguida o EMBAIXADOR **PAULO TARSO FLECHA DE LIMA** comentou que o Juiz De Lacharriere "na sua primeira questão, havia destacado justamente a questão da coerência entre os pontos de vista defendidos pelos governos nas reuniões internacionais nas quais pedimos uma Nova Ordem Econômica Internacional e a dura realidade cotidiana da vida comercial. De fato, do ponto de vista do governo brasileiro, pedimos às nossas empresas que sejam coerentes, que evitem a repetição, nas relações com seus associados do Terceiro Mundo, dos mesmos erros, das mesmas faltas, e mesmo das mesmas dificuldades que as companhias do mundo industrializado nos impõem.

Estas recomendações são sobretudo na área da transferência de tecnologia — que atualmente é uma questão fundamental — e tentamos fazer com que a nossa vantagem comparativa, se posso assim dizê-lo, na área da exportação de serviços de projetos de desenvolvimento, seja sempre no plano da transferência de tecnologia, considerando que cremos que, num país como o Brasil — como o assinalou o Dr. Maksoud — adaptamos ensinamentos, pesquisas, feitas nos países industrializados para melhor solucionar as questões do desenvolvimento. Do ponto de vista do Governo, é absolutamente verdadeiro que recomendemos às nossas companhias a coerência com os princípios políticos que defendemos.

No entanto, no plano prático das realidades comerciais, não devemos ignorar que as companhias devem objetivar manterem-se competitivas e sobretudo manterem-se razoavelmente bem remuneradas, face a seus competidores. Por essa razão, pode parecer aos olhos do observador, que nos falta certa coerência.

Enfim, no que diz respeito à classificação dos países, normalmente reconhecemos que todos os países são iguais de acordo com os princípios das Nações Unidas. Na realidade, podemos facilmente identificar os diferentes graus de desenvolvimento dos países, mesmo considerando que o Brasil, como tal, não gosta de reconhecer este tipo de distinção. Cremos que, sobretudo, a divisão, no Terceiro Mundo, entre os países "newly industrialized countries" e "less developing", least developed", é uma divisão que pode desencadear uma divisão no próprio âmbito do Grupo dos 77, e por essa razão, comprometer os onjetivos que os países em vias de desenvolvimento traçarem para a obtenção de uma nova ordem econômica internacional.

Entretanto, devo reconhecer honestamente, que sofremos uma pressão de "graduação", porque os países industrializados querem que países como o nosso, como a Argentina, como o México, a Venezuela, a Nigéria, aceitem mais encargos na tarefa de empreender o desenvolvimento internacional. Os países "less developed", "least developed" acreditam também que atingimos um determinado grau de desenvolvimento e assim

deveríamos dar-lhes a primazia para que todas as vantagens sejam daqueles que necessitam deste tipo de incentivos. Na realidade, se aceitarmos mais encargos na cooperação internacional, nós não seremos capazes de "bridge the gap", de atingir o ponto que certos países industrializados alcançaram.

Então, trata-se de um problema conceitual muito sério, e no plano conceitual somos contra esta divisão entre os países, enquanto que no plano prático, não podemos negar a existência desta divisão."

Em seguida falaram outros debatedores, inclusive os Drs. Jean Pierre Coutard, Oscar Pereira Filho, Prof. Louis Rabcekwicz – Zubrowski, sendo respondidas pelos expositores várias perguntas formuladas por participantes do auditório.

A execução dos contratos

Na II Sessão do Seminário, foram expositores principais do tema os Drs. Alcides Jorge Costa e Wilson Quintella. Participaram como debatedores: os Drs. Ahmed Sadek El Kosheri, Fábio de Campos Lilla, Fernando Albino de Oliveira, Jean-Pierre Coutard e Paul Berthoud.

Exposição do Dr. Alcides Jorge Costa

"Na parte da manhã, cuidou-se da celebração dos contratos. Esta parte da tarde é dedicada à "Execução". É óbvio que a execução do contrato é uma coisa intimamente ligada à própria celebração do contrato. E se estamos num Seminário sobre aspectos legais do contrato de exportação de serviços, é preciso dizer, desde já, que assim como se concluiu que é necessária a presença de um advogado nas negociações, na formulação do contrato, eu acrescento que é necessária também a vigilância de um advogado na execução do contrato.

Os itens específicos objeto desta sessão da tarde veremos que não são estáticos, uma boa parte deles é dinâmica, de tal forma que, tendo o contrato, como é desejável, normalmente, um administrador deve ter a assistência de um advogado. Porque, muitas vezes, bem feito o contrato mas mal executado – e eu me refiro aos aspectos legais – quando o advogado é chamado, já é tarde, não resta senão uma disputa, muitas vezes, de resultados duvidosos.

Hoje, de manhã, ouvi que, muitas vezes, nós, brasileiros, não observamos os contratos; isto é uma coisa que a experiência já me diz, em contratos de natureza internacional. Eu não debito isto, – como fez o Dr. Henry Maksoud – ao positivismo jurídico; este, na minha opinião, é um problema sociológico – se o contrato é lei entre as partes e se nós não somos muito amantes de obedecer à lei, é evidente que não obedecendo à lei geral, não iremos obedecer tão estritamente à particular.

Mas, na área contratual com o exterior, as coisas se passam de modo umpouco diferente. De modo que, o contrato, no momento da celebração, deve ser examinado nos seus pormenores para que, na medida do possível – e cobrir tudo, realmente não é possível – se consiga alguma coisa completa, para que não se deixem zonas cinzentas, numa atitude que eu já verifiquei não ser incomum – "bem, depois se resolve!" Não é bem assim, depois, pode não resolver-se coisa alguma, ou resolver a duras penas.

Então, entre os itens que estão mencionados aqui, o primeiro diz respeito à garantia de execução: "performance bond". Não vou me referir às dificuldades naturais de se dar este tipo de garantia. É claro que, em se tratando de contrato celebrado no estrangeiro e, sendo os contratos, muitas vezes, de volume muito grande, quando envolvem fornecimento de serviço e de material, a garantia não é fácil de ser prestada pelo volume que envolvem, mesmo porque há necessidade de dar ao garantidor contragarantias. Eu não quero ne referir a tudo isso que teria sido objeto antes da cebração do que da execução, quero apenas apontar o

fato de que esta garantia deve ser formulada de tal maneira que não possa ser executada por defeitos de menor importância ou alguma coisa que no curso do serviço aconteça e que não tenha realmente uma importância muito grande.

Mas ainda, é necessário e indispensável, eu diria, que qualquer execução seja precedida de notificação da existência do defeito, a fim de que o contratante, o prestador de serviço possa a tempo e se existir, realmente, o defeito, corrigi-lo, e não tornar-se inadimplente. Em outras palavras, isto deve ser feito de tal forma que a inadimplência não seja tornada um mero ato de poder da outra parte contratante que não o prestador de serviços.

E aqui já temos um aspecto jurídico muito importante nessas notificações, que têm prazos que devem ser observados e que, por vezes, não são observados pelos leigos para os quais 24 horas a mais ou menos em matéria de prazo, ou essa ou aquela formalidade não é importante – é aqui que o papel do advogado é extremamente importante.

Então, esse problema do "performance bond", na execução, apresenta aspectos legais e não são aspectos estáticos; como eu disse, são dinâmicos, mesmo porque a execução de um contrato é necessariamente dinâmica.

Existem também, aqui, como segundo tópico, os problemas tributários e trabalhistas. Quanto aos problemas tributários, em princípio, se uma empresa estabelecida no Brasil presta serviços no/ou para o exterior, o resultado vai constituir uma parcela do seu lucro tributável, em princípio, repito. E digo em princípio porque, apesar de existir lei dispondo que o lucro proveniente de atividades exercidas parte no país e parte no exterior é tributado somente na parte produzida no país, o que excluiria da tributação o lucro resultante da prestação do serviço no exterior, foi julgada necessária lei especial para isentar do Imposto de-Renda o resultado da chamada exportação de serviços. Evidentemente, não vou fazer a análise completa dessa lei e nem a simples introdução que o tema permitiria.

De qualquer modo, a partir de 1965, veio uma lei que disse que a pessoa jurídica que realizar a venda ao exterior, de serviços relacionados em ato do Ministro da Fazenda, pode excluir do lucro líquido, para efeito de determinar o lucro tributável, a quantia obtida através da aplicação, sobre o lucro da exploração, de percentagem igual à relação, no mesmo período, entre a receita líquida de vendas nas exportações de serviços e o total da receita líquida de vendas das empresas.

Trocando numa linguagem um pouco menos complicada que a do texto legal, eu diria que a proporção é a seguinte: a receita líquida do serviço exportado está para a receita líquida total de vendas assim como a parte isenta está para a parte tributável – é numa proporção formulada de maneira, a mais singela.

O Ministro fez a lista dos serviços que gozam dessa isenção e eu notei, já na parte da manhã, que a atenção está, sobretudo, focalizada em serviços de engenharia; no entanto a lista é mais ampla e, de resto, um dos oradores da parte da manhã disse mesmo que não devíamos cingir-nos aos serviços de engenharia, que não são os únicos que podem ser prestados fora do país. E essa lista menciona os serviços de engenharia, arquitetura e urbanismo ou a execução de obras no exterior; organização, programação, planejamento, assessoria, levantamento e processamento de dados, consultoria e auditoria; diversões públicas, espetáculos desportivos, congressos, exposições e atividades congêneres de divulgação cultural, desde que prestados no exterior; assistência técnica, científica e semelhantes, inclusive os amparados por marcas e patentes e, por fim, reparo naval. Essa é a lista dos serviços cujos resultados gozam de isenção quando prestados a empresas domiciliadas fora do país.

Aqui vem um ponto muito importante: temos a isenção, mas a lei acrescenta que a quantia a ser excluída do lucro tributável não pode ser superior ao montante do ingresso. de divisas correspondentes à venda de serviços no exterior. Por outras palavras, o valor a ser excluído na apuração do lucro real, isto é, do lucro tributável, está limtado ao valor em cruzeiros equivalentes à receita líquida obtida nessa chamada exportação de serviços que tiver sido efetivamente transferida para o Brasil.

Então, vejamos bem: o total da receita entra na receita da empresa e exclui-se aquilo que houver sido transferido efetivamente para o Brasil, durante o período. Isso pode suscitar e suscita problemas.

Quero fazer, antes, um reparo meramente terminológico: a lei não devia falar — e sei que é uma expressão comum, mas agora estamos falando em técnica jurídica — em exportação de serviços; este é um fenômeno lingüístico que, em matéria de Direito, não tem nenhum rigor. Realmente, serviços não se exportam, eu posso exportar o resultado do serviço, mas o serviço não, em si mesmo. A lei deveria, mais corretamente, referir-se a serviços prestados no e para o exterior, com pagamento em moeda estrangeira. Entretanto, este é um reparo meramente terminológico e, se na linguagem comum, falamos em exportação de serviços, creio que o legislador devia ser um pouco mais meticuloso.

Mas o segundo problema é mais importante: se a empresa presta o serviço, como eu disse, tudo aquilo que ela recebe vai incluir-se na sua receita tributável. Mas a isenção aplica-se apenas à parcela efetivamente transferida para o Brasil. A lei estende a isenção, no caso de pagamento mediante títulos emitidos no exterior, mas isto não melhora a situação; isto só melhoraria se quem tem os títulos emitidos no exterior conseguisse trazer divisas para o Brasil através da venda desses títulos com deságio.

Esse é o primeiro problema da isenção. O segundo resulta de que é absolutamente normal que uma empresa que está prestando serviços no exterior, mormente a partir de certo volume, tenha necessidade de ter no exterior um depósito para possibilitar pagamentos rápidos, correntes na vida comercial, e independentes de justificações intermináveis junto ao Banco Central — e não estou falando nas vicissitudes do momento, sempre foi assim. Se alguém tem que fazer um pagamento em 24 horas ou no mesmo dia, é impossível trazer a cada vez todas as divisas, depois, a cada vez, ir pedir uma autorização do Banco Central. Entre a entrada do papel e a saída da autorização pode decorrer um tempo absolutamente incompatível com a agilidade que deve ter esse tipo de operação, no âmbito internacional.

Assim, parece que às empresas que penetram no mercado exterior e que prestam serviços continuamente, será mais conveniente fazê-lo através de filial ou de subsidiária. Num e noutro caso, o lucro que a filial e a subsidiária transferem para o Brasil não é tributado. E o não transferido, também, porque fica lá fora; não se coloca o problema de uma prestação direta; sobretudo em se tratando de uma subsidiária, isto não deixa margem à menor dúvida. Se alguma coisa deva ser feita no Brasil, do ponto de vista operacional, a filial ou subsidiária pode contratar com a matriz e regular o pagamento, de tal forma que a empresa aqui domiciliada sempre se beneficie da isenção à exportação dos serviços que são executados no Brasil.

De modo que este é um capítulo a pensar, repito, não uma empresa que sai para prestar um serviço, e uma empresa que está prestando serviços de maneira mais ou menos permanente no exterior. É claro que uma subsidiária vai exigir outro tipo de estudo, onde ela deve estar localizada, como fazê-la, a que tipo de tributação ela estará submetida — são problemas que devem ser previamente examinados.

Ainda no capítulo da tributação, não se pode esquecer o problema dos empregados que a sociedade prestadora de serviços transfere para o exterior. Esses funcionários podem optar por continuar a pagar o Imposto de Renda no Brasil, como se aqui fossem residentes; isto se aplica também àqueles que vão prestar serviços no exterior a empresas estrangeiras de que participe a empresa nacional com uma determinada percentagem de capital. Os empregados que assim transferidos optem por continuar a ser tributados no país, não são tributados na parte referente àquilo que recebem lá fora, no exterior. Então, é preciso levar em conta, ainda, o que o empregado vai pagar no país para onde se locomove — se vai ficar sujeito ao Imposto de Renda e quanto vai pagar. Por isso, é preciso levar em conta a legislação daqui e a legislação de lá, além de possíveis acordos para evitar a bitributação.

É evidente que isto tem importância porque é um fator que pode ter influência, e cer-

tamente tem, na determinação do salário a pagar a esse empregado que assim é transferido.

Eu mencionei o tratamento do Imposto de Renda dado pela lei brasileira à, vamos chamar assim, com aspas, "exportação de serviços". É preciso lembrar que o país onde os serviços são prestados ou para o qual são prestados e, portanto, onde se situa a fonte pagadora desses serviços, pode tributar tudo quanto é recebido pela empresa que presta o serviço, ou seja, pela empresa brasileira. O Brasil é um bom exemplo: tributa os pagamentos feitos por serviços prestados, aqui, por empresas domiciliadas no exterior e tributa, ou pretendem as autoridades fiscais tributar, os serviços prestados fora daqui, mas pagos com recursos remetidos do Brasil.

Quando a situação é inversa, quem vai prestar o serviço deve verificar antes a que tipo de tributação estará sujeito, evidentemente, para que não transforme um contrato aparentemente bom num contrato ruinoso.

Por último, tal seja o serviço prestado no Brasil, poderá ainda haver incidência do Imposto Municipal Sobre Serviços, sem esquecer que, em outros países, a prestação de serviços também é tributada — lembro, à guisa de exemplo, os países da Comunidade Econômica Européia, onde os serviços ficam sujeitos ao importo sobre o valor acrescido.

Os problemas que levantei mostram como é necessário, antes da celebração de qualquer contrato, ou melhor, antes da apresentação da proposta em concorrências, ou mesmo sem concorrência, ter uma exata noção das implicações de natureza fiscal. Porque essas implicações, repito, podem tornar ruinoso ou pelo menos desinteressante um contrato que se apresentava promissor.

A combinação do preço e forma de pagamento está intimamente ligada à tributação no país de origem e à situação cambial. Em que moeda é feito o pagamento, quem arca com os impostos? Aqui é preciso, ainda, advertir que o contrato deve prever mudanças na legislação do país que torne a carga tributária mais onerosa do que a existente na época de celebração do contrato. Então, além do cuidado na própria celebração do contrato — e não vou voltar a isto, porque já foi objeto na parte da manhã — é necessária uma vigilância de ordem jurídica; se criado um novo imposto, pode levantar-se uma polêmica e temos exemplos por aqui — se se trata realmente de um imposto novo ou se se trata do mesmo imposto com um nome novo ou com pequena configuração nova; nós sabemos a quantidade de discussões que houve, há tempos, aqui entre nós, para saber se o ICM era o mesmo que o IVC ou se se tratava de um imposto diferente. É preciso cuidado na formulação do contrato para não mencionar, por exemplo, "se forem aumentados os impostos diretos" — porque esta é uma terminologia que sabemos, tem um conteúdo extremamente vago e sujeito a discussões.

Em se tratando de contratação com empresa privada, é muito útil ainda conhecer e saber qual a ordem de preferência dos credores, conhecer, portanto, a legislação sobre concordatas, falências e processos semelhantes em caso de insolvência. Naturalmente, é de importância capital conhecer a legislação cambial do País. Mas garantia contra a não remessa por fato estranho à vontade da parte contratante, já é outro capítulo que entra no seguro de crédito.

Na parte trabalhista — já foi mencionado aqui, de manhã — eu cito que existe uma lei, aliás, recente, que é de 06/12/82, Lei 7.064, que regula, com certa minúcia, a situação trabalhista dos empregados que são transferidos para o exterior ou que aqui são contratados para ir trabalhar no exterior. Essa lei permite também que sejam contratados; aqui, empregados para prestar serviços no exterior a empresas estrangeiras de cujo capital participem empresas brasileiras. Aliás, a percentagem de capital utilizada aqui é a mesma da legislação do Imposto de Renda, não sendo difícil supor qual a origem.

Os riscos do contrato

Nós sabemos, e todos colocamos em contrato, o que dá margem à interrupção da pres-

tação do serviço, sem que se possa alegar a inadimplência da parte contratante. Nós falamos sempre em força maior, etc., etc. É preciso lembrar, aqui, também, que esta expressão — força maior — não significa a mesma coisa em todos os lugares.

Uma coisa que foi dita aqui, de manhã, é que não podemos, quando vamos celebrar um contrato com uma empresa do exterior, agir só com as nossas categorias; precisamos pensar nas categorias dos outros, precisamos ter presente a diferença de sistemas jurídicos para entender aquilo que os outros desejam e para não dar margem, por sua vez, a um tipo de redação que, depois, venha a prejudicar a parte brasileira.

Então, esse uso de categorias próprias é uma coisa muito curiosa; eu já vi contratos de serviços entre empresa americana e empresa brasileira, sendo o prestador de serviços a empresa americana e devendo os serviços serem prestados no Brasil, em que se previa como causa de não inadimplência a interrupção do serviço por "excesso de neve". É evidente que isto é até um exagero no uso de categorias que a pessoa tem embutida na cabeça, é uma coisa até sem sentido e meio ridícula. Mas isto mostra bem como devemos ter cuidado com esse tipo de problema.

E passando muito rapidamente por esta temática, entre os riscos especiais, evidentemente, há uma série de coisas que nos dias que correm e pelo que se vê por aí afora não podem ser esquecidos — são riscos de guerra, de revolução, de embargos, de ruptura de relações diplomáticas ou simplesmente riscos de atos de governo que não envolvem nem guerra, nem revolução, nem ruptura diplomática, nem nada parecido. É óbvio que o prestador de serviço deve cobrir-se desses riscos; há o problema que já foi levantado dos riscos de crédito, etc., etc., mas deve munir-se também de uma alegação de inadimplência, porque ele pode ter o seguro de crédito, mas se a outra parte alegar que ele foi inadimplente e não está pagando porque é inadimplente, é certo que o seguro também não vai cobrir esse crédito.

Então, são coisas interligadas e às quais se deve prestar a maior das atenções não só no momento da formulação do contrato mas durante a vida do contrato mesmo porque esses contratos têm um certo tempo de duração — as circunstâncias são mutáveis, as leis aplicáveis podem mudar. E tudo isso deve ser cuidadosamente vigiado.

Evidentemente, também, o problema das modificações no projeto envolve um exame sobre os aspectos legais. Eu nem vou estender-me sobre isso porque penso até que é desnecessário. É claro que existem aspectos técnicos de extrema relevância nas alterações ou modificações do projeto. Legalmente, será uma alteração contratual, dependendo, em princípio, obviamente, da vontade das partes — e aqui é preciso também chamar a atenção para um problema que pode ser relevante: o administrador do contrato não deve permitir alterações no projeto sem examinar bem a parte legal do problema, para saber que tipo de alteração está sendo feita e quais as repercussões no âmbito do contrato primitivamente celebrado.

Por último, e mesmo porque meu tempo já está praticamente esgotado, existe a proteção da tecnologia. Já se cuidou disto de manhã. De minha parte, acredito que a tecnologia que não é objeto de patente — e hoje o volume de tecnologia que não é objeto de patente é cada vez maior — é de proteção, diria, difícil. É claro que quando o serviço é prestado a uma parte que tecnologicamente, tecnicamente não está aparelhada para aprender aquela tecnologia, para se assenhorear daquela tecnologia, então, a proteção é até desnecessária. E eu diria — e aqui trago apenas um problema de observação pessoal — que quando a outra parte já está capacitada a absorver tecnologia, exceto, repito, o problema da tecnologia patenteada, é praticamente impossível impedir que essa tecnologia seja efetivamente transferida, na medida em que a outra parte puder absorvê-la. É muito difícil, eu diria quase impossível, e não há mecanismo legal que consiga evitar que a outra parte aprenda a fazer a mesma coisa, se ela tiver capacidade para aprender. E depois de aprender, como se tratam de coisas não patenteadas, não há possibilidade de impedir que ela venha a fazer. É claro que há possibilidade em certo limite, e vimos que a gama de serviços é bastante grande, em relação a um projeto — se eu vendo um projeto, terei cláusulas através das quais posso tomar

medidas em âmbito judicial contra aquele que for aproveitar o projeto para outras coisas ou for imitar o projeto ou coisas parecidas. Mas são coisas bem localizadas.

Creio que dei, apenas, em breves palavras, uma visão de alguns problemas de natureza prática que podem aparecer na execução desses contratos ditos de exportação de tecnologia."

A reunião passou a ser presidida pelo Ministro Luiz Villarinho Pedroso, que deu a palavra ao Dr. Wilson Quintella da Camargo Correa, para dar a visão empresarial da execução dos contratos de exportação de serviços.

Exposição do Dr. Wilson Quintella

"Vamos fazer algumas considerações de caráter teórico e também alguns comentários de caráter prático e vamos nos referir aqui, com todo o respeito, a uma obra que nós, da empresa privada brasileira, estamos executando na Venezuela, um país que nos suportou até o tempo que foi necessário para aprender a respeitar uma empresa brasileira, no mesmo nível que a empresa brasileira, hoje, respeita o país. De forma que vou fazer aqui, alguns comentários, com referência, realmente, a esse contrato que vimos executando na Venezuela.

Na execução de obra de engenharia fora do Brasil, o construtor é obrigado a se estabelecer no país onde a obra será executada, ficando, portanto, sujeito à legislação desse país, a qual também regerá o contrato celebrado pelo construtor brasileiro. Essa atividade implica, para o construtor-exportador, a necessidade de tomar, no país de execução da obra, praticamente, *todas as providências exigidas para o início de atividade de uma construtora local*, sejam registros comerciais, inscrições fiscais e trabalhistas e perante os órgãos fiscalizadores da atividade de engenharia, a contratação de mão-de-obra local, além das providências peculiares à sua condição de investidor estrangeiros, tais como autorização para entrada de pessoal estrangeiro, importação temporária de equipamentos, registros de investimento e, mais do que isso, a execução de uma obra implica a necessidade de conhecer e assimilar os usos locais, de se adaptar às condições sociais, climáticas, políticas e sindicais do país importador. A única diferença entre o construtor-exportador e as construtoras do país importador está no grau de sua tecnologia.

Assim, esse tipo de atividade se distancia, fundamentalmente, da exportação de serviços ou de bens, na qual o exportador brasileiro executa, total ou parcialmente, os seus produtos no Brasil e os exporta. Para a atividade de execução de obras de engenharia, é mais adequado falar-se em "atividade econômica no exterior", a qual provoca a exportação de serviços e bens do país de origem do construtor, qua aí costuma contratar serviços técnicos seguros e adquirir equipamentos e materiais.

Garantia de execução

("Performance Bond"). Dentro da diversidade dos sistemas jurídicos, é normal que a contratante da obra e o construtor ajustem, num documento escrito, as regras básicas sobre o seu relacionamento, especificando obrigações e direitos recíprocos e esse contrato cria para as partes o direito de exigir da outra seu cumprimento ou uma correspondente indenização.

As pendências contratuais, especialmente num contrato para execução de obras, envolvem muitas e complexas questões de fato, cujo deslinde demanda prolongadas discussões. Por essa razão, o contratante da obra procura municiar-se de garantias que sejam facilmente exeqüíveis e cujos termos possibilitem expressamente sua execução incondicional, nos casos em que, a critério do contratante e mediante sua mera declaração, o construtor tenha descumprido alguma condição contratual.

O contratante procura atmbém garantias que sejam facilmente executáveis em seu país e, por isso, exige que o garantidor seja nele estabelecido. Essas garantias costumam ser

fianças bancárias ou "performance bond" emitidas por bancos ou seguradoras. E característica importante desses tipos de garantia é que diferente do que ocorre no seguro propriamente dito, o garantidor pretende ser inteiramente ressarcido dos valores que eventualmente venha a desembolsar em cumprimento da garantia. Assim, para emiti-las, exige uma contra-garantia, de modo que o ressarcimento seja assegurado.

Nessas garantias de fiel execução, em que o construtor é de um país diferente do país do garantidor, este provavelmente não aceitará contragarantias oferecidas diretamente pelo construtor, mas exigirá contragarantias de um banco ou uma entidade seguradora, conforme o caso. Como exemplo prático, posso mencionar a garantia oferecida para a construção das obras de concreto da Usina Hidrelétrica "Raul Leone", em Guri, Venezuela, entre a empresa estatal Edelca e um consórcio internacional do qual participam duas empresas brasileiras, uma delas a Camargo Correa. Nesse contrato, que é por administração, onde o cliente deposita fundos em contas bancárias, para utilização, pelo construtor, do pagamento dos custos da obra, foram apresentadas duas garantias, emitidas por garantidores locais — um "performance bond" e uma fiança, esta para garantir o uso correto dos fundos. Nesse exemplo, foi exigido o resseguro, junto ao IRB — Instituto de Resseguros do Brasil —, de parte dessas garantias, proporcional à parcela de participação das empresas brasileiras no consórcio. As consorciadas brasileiras ficaram obrigadas a ressarcir o IRB, caso este venha a fazer algum desembolso nos termos dos resseguros. Se o contrato fosse por empreitada de preços unitários ou outra modalidade, com preços firmes, provavelmente, se exigiria um reforço de garantia inicial, através de retenções de aproximadamente 5% do valor das faturas.

O contratante da obra também tem uma série de obrigações fundamentais a cumprir, além do pagamento dos preços ajustados, porém é pouco usual que o construtor receba garantias semelhantes relativas à fiel execução do contratado, por parte do contratante, especialmente quando ele é uma entidade governamental. No caso do exemplo que citei, é interessante notar, justamente por ser pouco usual, que o consórcio conseguiu fazer incluir no contrato uma previsão expressa sobre a obrigação do contratante de fornecer cartas de crédito para garantir o provimento dos fundos antes mencionados. Infelizmente, tal obrigação, até hoje, não foi cumprida pelo cliente e, agora, estamos passando por um momento crítico de falta de recursos e de grandes atrasos nos pagamentos, sendo importante ressaltar que a obra da Usina Hidrelétrica do Guri será inaugurada no próximo dia 10 de novembro.

Problemas tributários e trabalhistas

O primeiro problema tributário refere-se ao Imposto de Renda. Assim como na execução de obras de engenharia, o exportador que se estabelece no país do importador se torna um contribuinte do Imposto de Renda vigente nesse país. Na Venezuela, por exemplo, que é o país no qual estamos trabalhando, as empresas estrangeiras, além de pagarem as taxas normais, iguais às empresas nacionais, ainda pagam 20% do imposto devido na distribuição de lucros, a qual é presumida, em se tratando de empresa estrangeira. Assim, praticamente, 60% dos resultados dos sócios não venezuelanos do consórcio internacional a que me referi ficam com o Governo venezuelano, a título de Imposto de Renda.

De outro lado, no que respeita ao Imposto de Renda no Brasil, a nossa legislação ainda não tem um tratamento sistemático para a atividade de execução de obras no exterior. De qualquer modo, pelo princípio da territorialidade vigente entre nós, os resultados auferidos inteiramente no exterior não são tributados no Brasil.

Quanto a outros tributos e contribuições legais, o construtor brasileiro, estabelecendo-se no país estrangeiro, enfrenta as mesmas obrigações e ônus das empresas locais. Assim, na Venezuela, há contribuições similares às do Brasil, como por exemplo, há o seguro social correspondente aos nossos IAPAS, no que respeita às contribuições previdenciárias e sociais

e, não obstante a disciplina da Lei 7.064, de 06/12/82, que trata da situação dos trabalhadores contratados ou transferidos para prestar serviços no exterior, pode persistir duplicidade de contribuições pelo construtor brasileiro.

Há também, na Venezuela, impostos de serviços municipais. Com relação a esses impostos, enfrentamos conflitos entre interesses de dois municípios vizinhos, já que a represa de Guri se situa sobre o rio que o separa, e um terceiro município disputou as taxas de licença dos 60 ônibus que utlizamos para o transporte de operários desde a obra até esse município.

Com relação aos problemas trabalhistas, se existe uma grande participação de mão-de-obra no projeto em execução, ele pode tornar-se um dos maiores desafios a enfrentar, e esses problemas se agravam quando a situação política e sindical do país importador favorece o aparecimento de conflitos entre empregador e empregado. Esses problemas foram por nós enfrentados em Guri, onde tivemos um pico de 10.000 trabalhadores. Dentro de concepção de vila residencial e alojamento imposta pelo contratante, os operários permaneceram na obra sem família. Adicione-se a isso uma agressiva política sindical. A experiência do construtor brasileiro, no Brasil, com relação aos problemas trabalhistas, pode ser de grande valia, mas não é suficiente para prever e administrar todos os problemas que possam ocorrer em países importadores, às vezes tão distintos dos que aqui enfrentamos.

Para proteger o contratado contra fatos imprevistos originados de conflitos trabalhistas, é imprescindível que o contrato contenha cláusulas para administrar situações anormais não previstas na sua proposta e que decorram de causas alheias ao construtor e fora de seu alcance. As disposições contratuais, embora imprescindíveis, não resolvem todos os problemas porque, por mais claras que sejam, sua aplicação pode ser dificultada por divergências de interpretação.

Preço e pagamento: resjustes e retenções

Como deve ser do conhecimento dos presentes, a prestação de serviços pode ser feita com preços firmes, unitários e globais, por administração — "cost plus" ou tipo orçamento-meta, conhecido também por "target' — ou um misto dos dois.

O contrato pode ser, ainda, do tipo "turnkey", que abrange desde o projeto até o fornecimento de equipamentos e materiais permanentes, ou de construção, sem o projeto e os equipamentos, podendo ainda o contratante fornecer alguns materiais básicos ou o equipamento de construção, ou ainda de fornecimento de mão-de-obra, como é o caso de contrato de consultores de engenharia e projetistas.

Os preços que refletem esses diversos tipos de contratos espelham também o que se definiu como condições econômicas da contratação, tais como reajustamento por inflação, condições de pagamento, percentagem de retenção, critérios de medição, etc. As condições mais usuais são as que prevêem pagamento a vista até 60 dias do mês da execução do serviço, reajustamento do total ou em parte e, neste último caso, os preços devem incorporar previsões de inflação não reembolsada e uma retenção, que pode variar de 5 a 10%.

No caso de Guri, no contrato tipo orçamento-meta por mim citado, os preços somente servem para estabelecer uma comparação com os custos reais, estes totalmente pagos pelo cliente. Se o custo real é inferior ao orçado, a percentagem de honorários aumenta e vice-versa. Além disso, temos uma pequena parte dos serviços pagos com preços firmes e reajustáveis.

Em países com taxa de inflação baixa, os critérios e reajustes e retenção podem não ser de grande importância, mas passam a representar um dos parâmetros econômicos mais importantes quando a inflação é alta. Também é importante haver previsão contratual com res-

peito à variação da taxa cambial, que pode causar desequilíbrios enormes na economia de um contrato — é o caso típico da Venezuela, onde por 20 anos a moeda local, o bolívar, foi mantida, até 5 meses atrás, estável em relação ao dólar e, em fevereiro do corrente ano, foi criado um câmbio triplo, sendo que uma de suas taxas triplicou o valor bolívar-dólar.

O contrato de Guri, a que tenho me referido, estabelece que uma parte dos pagamentos seja feito em dólares, mesmo porque há alguns custos que são incorridos nessa moeda e em outros casos onde a conversão é necessária, estabelece que a taxa a ser usada é a vigente na data da assinatura do contrato. Sabemos, porém, de casos de vários empreiteiros estrangeiros, com obras em execução na Venezuela, os quais, recebendo em moeda local, com grandes créditos junto a seus clientes e com empréstimos a pagar em dólares, viram os seus lucros transformarem-se da noite para o dia em prejuízo.

Riscos especiais

Adicionalmente ao que já foi mencionado sobre os problemas que constituem riscos importantes no trabalho no exterior, é nossa opinião que, por mais perfeito que seja um contrato, sempre estamos sujeitos ao desequilíbrio de poder entre empresa privada e empresa estatal, pois trabalhamos para entidades governamentais, como geralmente ocorre com os construtores que se dedicam a grandes obras de infra-estrutura. Esse desequilíbrio de poder deve ser compensado pela exigência da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A submissão, pelas partes, a um tribunal internacional de arbitragem seria uma importante garantia para manutenção desse equilíbrio, mas quase sempre as entidades não aceitam cláusulas arbitrais, especialmente as que se reportem a tribunais fora do país onde a obra se executa.

Além dos exemplos clássicos de guerras, motins, podemos lembrar certas situações que acreditamos estejam disciplinadas num perfeitíssimo contrato. E, de repente, por exemplo, o Governo proíbe a saída de divisas do País ou impõe que 95% dos engenheiros da obra sejam locais. Mesmo que existam disposições contratuais expressas, cobrindo tais hipóteses, é provável que o cliente alegue que nada pode fazer diante da imposição da lei, que considera superior ao contrato.

Para auxiliar o construtor, na ocorrência do tipo de riscos que ora tratamos, o meio de maior valia é, sem dúvida, o apoio político do nosso próprio Governo, através do Banco Central e do Banco do Brasil e principalmente do Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty que, segundo nossa própria experiência, têm sempre dado todo o apoio ao exportador brasileiro.

Modificações de projeto voluntárias ou provocadas por circunstâncias alheias à vontade das partes

Normalmente, essas modificações são administradas por cláusulas contratuais específicas. Cabe, portanto, assinalar problemas na aplicação dessas cláusulas.

Primeiro, as modificações podem ser disfarçadas quando, por exemplo, são entregues ao construtor como meros detalhes de melhoramentos do projeto ou ainda não são feitas formalmente mas através de ordens de serviço no campo. Nesses casos, o construtor terá certo o trabalho para detectar modificações, documentá-las e reclamar o ressarcimento do aumento de custos dela decorrente, se este for o caso e/ou a prorrogação de prazo. Para tanto, é necessária uma estrutura de administração do contrato na obra, competente e sempre alerta, que não deixe passar a oportunidade de ajustamentos permitidos.

Segundo, certas modificações de projeto podem ser da conveniência do construtor e até por ele sugeridas, pois podem melhorar seus custos e prazos, porém são comuns casos em que essas modificações também são vantajosas para o cliente, eventualmente podendo o

construtor reivindicar do cliente que lhe pague um prêmio como, por exemplo, a metade da economia que irá obter.

Em terceiro lugar, podem existir modificações de projetos decorrentes de motivos alheios às partes, como por exemplo, o encontro de condições locais não previstas e que não permitem a execução do projeto tal como orçado pelo construtor.

Nesses casos o dono da obra pode tentar argumentar com o construtor: "estamos juntos no negócio e cada um absorve uma parte dos prejuízos".

Na verdade, o construtor não é sócio do proprietário da obra, a quem cabe o risco da sua execução e quem terá o retorno desse investimento. Para evitar esse tipo de raciocínio, essas questões de modificações de projeto devem estar claramente disciplinadas no contrato.

Proteção de tecnologia

A exportação de serviços para execução de obras no exterior é, em síntese, uma exportação de tecnologia.

O que podemos comentar é que, hoje, é raro o país que não exija condições para transferência da tecnologia do construtor estrangeiro para as empresas e pessoal locais.

É regra a exigência de associação do exportador com empresas locais, geralmente através da constituição de consórcio. Também se costuma exigir o emprego de mão-de-obra especializada local, que possa absorver os conhecimentos dos técnicos estrangeiros integrantes da equipe do construtor.

A transferência efetiva depende, em grande parte, da capacidade e habilidade das empresas e técnicos locais em absorver, com maior eficiência, a tecnologia do exportador. O bom convívio local depende muito da capacidade do exportador de facilitar essa transferência, sem esquecer que está buscando realizar um negócio e se possível, resguardar, ao máximo, seus conhecimentos e experiências, que são seu patrimônio, seu "know-how".

Por tudo que se disse, é fundamental, como premissa da atividade de uma empresa em outro país, a sua identificação da forma a mais clara possível, com a política internacional do Governo brasileiro, pois o sucesso desse empreendimento depende do apoio do nosso Governo de modo permanente e em casos específicos.

O relacionamento internacional, mesmo no aspecto puramente econômico, é crescentemente definido entre Estados, cabendo às respectivas empresas privadas ser os veículos de ação dessa política e, portanto, perfeitamente entrosadas com ela, apoiando-a e sendo por ela apoiadas, com o conhecimento claro de seus objetivos, observadas as restrições normais de divulgação dos negócios internacionais. O entendimento governo/empresa é atmosfera dentro da qual sobreviverá a atividade da empresa privada no exterior.

Nós, da Camargo Corrêa, que já vivemos essas experiências, podemos confirmar que a atuação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil tem visado a esse entendimento e ao apoio à empresa brasileira atuando no exterior."

Em seguida, sob a Coordenação do Ministro Luiz Villarinho Pedroso, foram feitos os comentários pelos demais participantes da mesa (Dr. El Kosheri, Dr. Fábio de Campos Lilla, Dr. Fernando Albino de Oliveira, Dr. Harry Thomas Tate, Dr. Jean Pierre Coutard e Dr. Paul Berthoud) e respondidas, pelos expositores principais, várias perguntas formuladas por participantes do Auditório.

A inexecução dos contratos

Na III Sessão do Seminário, foram expositoras principais do tema os Drs. Célio Borja e Dr. José Carlos de Magalhães.

Participaram como Debatedores: Dr. Ahmed Sadek El Kosheri, Dr. George Rodrigues de Siqueira, Dr. Hermes Marcelo Huck, Dr. Jean-Pierre Coutard, Dr. Luiz Olavo Baptista, Dr. Marcos Arruda Raposo, Dr. Nelson Luis Guedes Ferreira Pinto e Dr. Roberto José da Silva, tendo a reunião sido presidida pelo Ministro Luís Vilarinho, em substituição ao Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima.

O MINISTRO LUIZ VILLARINHO PEDROSO, ao iniciar o terceiro Painel do Seminário sobre os Aspectos Jurídico-Legais da Exportação de Serviços, apresentou o Professor Célio Borja — professor da área de Direito Público, parlamentar, antigo presidente da Câmara dos Deputados e, hoje, na atividade privada, ocupando a presidência da Associação brasileira de Bancos Comerciais.

Exposição do Dr. Célio Borja

"Ao agradecer a honra e o prazer de participar deste Seminário como introdutor de um dos seus últimos temas, devo advertir que procurarei ser extremamente breve, tendo em vista a conveniência de que todos aqueles que participam do debate do tema tenham oportunidade de expressar seu ponto de vista. Havia preparado trabalho mais longo, mas creio que, em oportuna publicação, a parte não tocada, não tratada aqui poderá chegar ao conhecimento daqueles que nos honram, hoje, com a sua atenção. Cingir-nos-emos exclusivamente à "inexecução", tal como o tema foi distribuído pelos organizadores deste Encontro.

É inadimplente a parte que não cumpre a obrigação no tempo e no modo contratados — isto se encontra praticamente nas leis civis ou leis obrigacionais de quase todos os Estados; nomeadamente, no caso brasileiro, no art. 1056; no Código Civil italiano, no 1218.

A execução a destempo caracteriza a mora solvente, que se não confunde, necessariamente, com vícios outros, tais como na empreitada de serviços e materiais, o descumprimento de quantidade e qualidade especificadas e observância do projeto. Em ambas as hipóteses, cabe perdas e danos, que se cumulam em muitas legislações com as multas contratuais e juros moratórios e/ou compensatórios.

A inexecução pode ser parcial ou total. Usualmente, nos casos de prestações sucessivas, a mora e a inadimplência da própria prestação devem ser consideradas sob o ângulo da conveniência do credor e da legalidade das medidas aplicáveis à tal situação.

Quanto à conveniência do credor, alguns autores figuram situações em que o entendimento entre as partes ou a possibilidade de executar o credor, a prestação não adimplida pelo devedor, embora pudesse, de alguma forma, exigir dele a prestação, representam vantagem considerável para o dono da obra, no caso da execução de serviços ou para o credor de uma prestação de mercadorias. E pode-se dizer que, em princípio, é parcial a inexecução quando ela não compromete, por si só, a consecução do objeto do contrato. Se a indenização devida pela mora ou inexecução de certa prestação for efetivamente compensatória e assecuratória de completa execução ulterior, se o devedor não concorreu intencionalmente para a inexecução, se o devedor, com razoável grau de certeza, pode prosseguir e concluir o contrato — tais critérios, resumidos do "The Statement of the Law of Contracts", seção 275, podem, em princípio, ajudar a encontrar a solução mais adequada.

Mas há que atentar para a situação do próprio credor, em face do devedor nos contratos sinalagmáticos de prestação recíproca, nos quais a prestação de uma das partes condiciona a da outra, como por exemplo quando o dono da obra fornece materiais ao empreiteiro ou responde por projetos de instalações perante o contratante de obras civis ou, como é frequente, por desembolsos parcelados do preço total em função do cumprimento de etapas.

Nas grandes empreitadas internacionais é comum que o governo ou o próprio credor queiram reservar para o mercado local a maior parte possível dos fornecimentos, seja de material, equipamento ou mão-de-obra, ou mesmo que nesses contratos caiba ao credor a obtenção de licenças, permissões ou autorizações administrativas capazes de influir no ritmo

ou na execução material da obra ou do fornecimento.

Muitos sistemas jurídicos seguem a regra do art. 1206 do Código Civil italiano segundo a qual, em tais situações, o devedor não se constitui em mora, e mais: é o credor obrigado a ressarcir o dano derivado de sua mora e a pagar as despesas de guarda e conservação da coisa devida.

Já o Código Civil brasileiro exclui, como o italiano, a mora "solvendi", mas dá ao devedor apenas o direito de exigir do credor garantia bastante de que cumprirá a sua parte do contrato ou da obrigação.

Para encerrar esta parte, cabe lembrar que a confissão do devedor de não querer adimplir a obrigação o constitui em mora pela inexecução total do contrato, cujo vencimento é assim protraído.

Quanto às sanções contratuais, o dever de indenizar a inadimplência é universal. Difere, porém, o tratamento dado às sanções contratuais, que pode ser figurado nas seguintes hipóteses: independem de ocorrência de dano; cumulam-se com as perdas e danos ou com o direito a exigir o cumprimento da obrigação; integram as perdas e danos até o limite do prejuízo efetivamente apurado e podem ser livremente convencionadas assim quando excessivas. E, finalmente, se excessivas, podem ser reduzidas, judicialmente, a limites razoáveis.

Como exemplo do tratamento da questão no Direito anglo-saxônico, pode-se indicar a opinião de Lord Dandin, em Dunlop Pneumatic Type Co. Ltd., "versus" New Garage and Motor Co. Ltda., de 1915.

Diz ele: — "A questão relativa ao fato de uma soma estipulada ser uma sanção ou uma idenização fixada em moeda, é uma questão de construção do contrato, que deve ser decidida com base nos termos e circunstâncias inerentes a cada contrato particular, no período do fechamento do contrato e não no período da rescisão contratual".

Propõe ele, a seguir, alguns critérios capazes de determinar a natureza da estipulação penal: a) se extravagante, excessiva, injusta, desproporcional, "unconscionable", a maior perda sofrida, em razão da quebra do contrato, pode ser considerada liquidez de "damage"; b) igualmente, se superior, nas prestações em dinheiro, a soma devida; c) presume-se seja a estipulação penal, se for uma única soma pagável por compensação, por uma ou mais ou todos os eventos ruinosos previstos; d) reputa-se pré-estimativa de dano e, portanto, liquidez de "damage", a soma que foi previamente calculada pelas partes e por elas aproximativamente fixada.

Em presença de uma determinada legislação, o advogado saberá encontrar a cláusula mais conveniente ao negócio e ao seu cliente, mas a título de regra geral parece aconselhável não exceder, na fixação das penas pecuniárias contratuais, o justo valor do prejuízo que adviria da inexecução e, quando esta for parcial, facultar ao credor a opção de suprir, por seua próprios meios ou de terceiros, a falta do devedor mas às expensas dele ou exigir-lhe o adimplemento, mais a multa meramente moratória quando admitida pela lei aplicável. Nesse sentido, pode e deve o advogado justar, nos contratos de prestação sucessivas, quer de mercadorias, quer de serviços, a forma de pagamento, de maneira tal que a inexecução parcial resulte onerosa para o devedor e o induza ao adimplemento da obrigação.

A estipulação de juros constitui, hoje, em muitos países, matéria sujeita à regulação legislativa, quer na lei civil, quer na lei de orbigações ou na comercial. Além disso, alguns outros, as autoridades administrativas encontram-se investidas do poder de limitá-los ou fixá-los, fato que deverá ser cuidadosamente considerado no ato de contratar, pois os juros tanto são exigíveis do devedor como do credor, já que ambos podem incorrer em mora.

Como já se enfatizou na primeira parte desta exposição — infelizmente, não lida, — há hoje uma forte vinculação entre as orbigações principais estipuladas em atos de comércio internacional e as suas garantias, assumidas por uma ou outra parte ou por todas, perante Banco e instituições da mesma natureza. Certamente, as obrigações financeiras do negócio

principal, entre as quais, taxas de juros moratórios e compensatórios, devem ser compatíveis com as ajustadas entre as partes e os Bancos.

Exoneração, força maior e "hardship"

— O contrato termina quando integralmente executado e, ainda, pela inexecução total, por mútuo consentimento, ou rescisão, pela impossibilidade de sua execução, pela superveniência de causas nele próprio admitidas, por força de lei e por renovação.

Pede o programa que a nossa atenção se concentre em duas causas de exoneração das obrigações que, no nosso Direito, são conhecidas como força maior e lesão. Distinguem alguns a "frustration" da força maior, pois no primeiro caso trata-se de impedimento absoluto que resulte das causas acima da vontade das partes, cujo efeito resolutório ambas reconhecem. Já a força maior consiste em fato imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, ocorrido depois da efetivação do contrato, que determina o atraso, obstaculiza o cumprimento de suas obrigações, sem limitá-las. Pode ter efeito meramente suspensivo da obrigação e, neste caso, as partes podem tanto admitir a resolução de suas obrigações e o modo de cobrirem os respectivos prejuízos, como simplesmente somarem esforços para superar tais impedimentos. A ocorrência de força maior é comunicada no prazo contratualmente previsto ou, à falta dele, imediatamente a sua configuração à outra parte. É prudente estabelecer termo inicial e final para esta comunicação.

Quanto a "hardship", todos conhecem as vicissitudes do instituto da lesão nos sistemas jurídicos continentais que sofreram a influência do Direito Romano. A onerosidade extrema da execução do contrato ou de suas obrigações advinda de fato imprevisível e inevitável gerador de prejuízo não ressarcível pelo preço, pode ser causa de exoneração da obrigação.

Na força maior, a causa da impossibilidade de adimplir a orbigação não é necessariamente econômico-financeira, mas natural ou política. Na "hardship", o elemento identificador é a impossibilidade econômica — um resultado negativo, por exemplo — de executar a obrigação sem incorrer em prejuízo ou dano financeiro insuportável.

As causas, como dito antes, podem ser mútiplas ou una e de natureza vária. Pode-se prever, no caso, tanto a exoneração total ou parcial, a renegociação do preço ou a solução que as partes entendam conveniente, mas supõe-se que ocorendo a "hardship", as partes procurem saída consensual para o evento.

A composição dos litígios

A via ordinária de composição dos litígios é a sua submissão à autoridade jurisdicional do Estado. Nos sistemas jurídicos que admitem a eleição da lei do contrato, da jurisdição e do foro, podem as partes consensualmente fixá-los; faculta-se-lhes o recurso a árbitros, que o próprio contrato nomeia ou, não o fazendo, indicados como serão escolhidos.

Todas essas questões são relevantes, qualquer que seja o país onde o contrato tenha sido formalizado ou assumidas validamente as obrigações. Porque todos se proclamam soberanos e reclamam validade e eficácia exclusiva para suas leis nos respectivos territórios. Tratando-se, porém, de atos jurídicos pactuados com estrangeiros e que devam alhures produzir efeitos, alguns ordenamentos jurídicos atentos à liberdade de contratar, admitem a escolha de lei outra que não a nacional, bem como de outra jurisdição e foro. Reservam, contudo, para sua justiça e suas leis, os litígios em que o Estado nacional é parte.

Lembro, a propósito, que as empresas do Estado estão hoje no Brasil sujeitas, por força de norma constitucional, ao Direito Privado, o que constitui um indício veemente de que não se confundem com o Poder Público, nem podem invocar suas prerrogativas, entre as quais a imunidade jurisdicional.

Nos Anais do Seminário sobre Aspectos Jurídico-Legais das Negociações em Comércio Exterior, editados pelo Ministério das Relações Exteriores em 1981, encontram-se valiosas informações a esse respeito que convêm consultar.

No Brasil, o recurso a juízo arbitral parece esbarrar na norma do art. 153, § 4º da Constituição, que a todos faculta submeter, ao Poder Judiciário, lesão a seu direito individual. Salvo os direitos indisponíveis, os demais direitos civis comportam renúncia e transação. Basicamente, a composição dos litígios por arbitramento, sobretudo nos negócios entre particulares, reclama, tanto na ordem internacional como na brasileira, alguma regulação que a torne mais acessível e infunda maior na sua confiabilidade e força executória.

E eu creio que, para concluir, convém lembrar o fato de existirem, hoje, associações ou instituições que estão voltadas para a solução desses litígios por via arbitral. Praticamente, quase todos os países do Ocidente têm à sua disposição colégios de árbitros capazes, pela sua idoneidade, recomendados pelo seu saber, para dirimir os litígios entre as partes.

Permitam-me apenas uma referência à própria experiência pessoal de advogado: eu creio que ainda a intervenção dos advogados das partes, sobretudo quando há dúvidas quanto à execução do contrato ou surgem litígios que poderiam causar ou a ruína de uma das partes ou a enexecução parcial ou total das obrigações, o entendimento entre as partes, através de seus advogados, é uma forma expedita, relativamente barata, diria extremamente barata, de resolver as questões que nem árbitros — evidentemente porque o seu trabalho demanda tempo — nem a Justiça, nem o Poder Jurisdicional do Estado poderiam resolver com tamanha celeridade, com conhecimento tão acurado do contrato e das causas da sua inexecução parcial ou total. Creio que ainda o advogado tem, além da sua função forense, além da sua função como redator de contrato, como negociador de negócio, ele tem esta atividade como das mais importantes, sobretudo quando dá assistência a empresas que trabalham no exterior."

Exposição do Professor José Carlos de Magalhães

Em seguida foi dada a palavra ao Prof. José Carlos de Magalhães, da Universidade de São Paulo, que embora tratando do mesmo tema exposto pelo Professor Célio Borja, declarou que iria abordá-lo com um enfoque um pouco diverso.

"Devemos tratar de inexecução dos contratos. A inexecução dos contratos parece-me que está fundamentalmente ligada à fase preliminar do contrato, da negociação do contrato, porque, na verdade, o contrato nada mais é do que o resultado das negociações empreendidas pelas partes; o contrato constitui, fundamentalmente, um roteiro de obrigações e prestações que as partes acordaram, negociaram e registraram num instrumento que deve apenas orientar o comportamento das partes nas relações entre elas ajustadas. Por isso, a inexecução do contrato tem por pressuposto o exame da culpa de uma das partes ou da inexistência de culpa. Esta culpa pode se caracterizar e deve se caracterizar, sempre, após o nascimento da relação contratual. Quando se fala em inexecução de contrato, há de se ter sempre em mente que o contrato pressupõe a boa-fé das partes, pois se partir do pressuposto de que a relação foi mal ajustada, que uma das partes tencionou não cumprir o contrato, estaríamos diante de um fato teratológico que foge à normalidade da contratação internacional.

Portanto, a questão fundamental para se caracterizar a inexecução e as conseqüências da inexecução no contrato reside na verificação da culpa contratual. E esta inexecução pode ocorrer de três maneiras fundamentais:

1) Quando a qualidade dos serviços — e estamos falando sobre serviços — é diversa da ajustada; a prestação foi adimplida, porém com qualidades ou características diversas daquela prevista no contrato.

2) Uma segunda possibilidade é a mora na prestação; também aqui nós temos o cum-

primento da prestação mas no momento não aprazado, fora da época — e aqui surge sempre a problemática da caracterização do retardamento, da constituição em mora, do devedor. Alguns sistemas jurídicos, como o nosso, exigem que o devedor seja constituído em mora através de uma notificação, especialmente se se trata de uma obrigação de natureza comercial.

3) E finalmente um outro efeito é a simples inadimplência contratual, quando a parte pura e simplesmente deixa de cumprir a sua prestação.

Os efeitos que decorrem desta inexecução são de diversas ordens. Se ficar caracterizada a culpa do devedor, responde ele por perdas e danos ou pelas sanções contratualmente previstas — e aqui é importante verificar que a caracterização da culpa refoge do âmbito contratual e passa a exigir a intervenção de um terceiro, de um juiz, de um árbitro, porque o contrato, por mais minucioso que seja, por mais detalhado que seja na regulação das prestações quando surge um problema da inadimplência e se ele não é reconhecido prontamente pela parte, esse reconhecimento é que podem ocorrer a aplicação de sanções contratuais. A primeira delas normalmente apresentada nos contratos internacionais, é a da composição de perdas e danos, com ou sem a resilição do contrato, dependendo sempre do grau da inadimplência contratual. Se a qualidade dos serviços foram inferiores, mas assim mesmo interessa ao credor manter o contrato, neste caso, poderá a parte ser obrigada a compor perdas e danos ou, através de — no sistema francês isso é muito utlizado — uma bonificação no preço, uma redução do preço e, neste caso, as perdas e danos correspondem a uma redução pura e simples do preço.

Outra possibilidade, já mencionada pelo Professor Célio Borja, é a cláusula penal, que prevâ uma sanção pecuniária já estabelecida pelas partes. E também aqui surge a necessidade da intervenção judicial ou pode surgir a necessidade de intervenção judicial, para verificar se ocorreram os pressupostos que autorizam a exigência da penalidade.

Em todas essas questões devemos ter sempre presente que estamos falando de um contrato internacional. Se é um contrato internacional, há que se verificar sempre as leis ou a lei que regula o contrato. E ao verificar qual a lei que regula o contrato, também não basta saber que o contrato está submetido à lei do país exportador ou do importador dos serviços, porque embora a lei material regule o contrato, em se tratando de aplicação de sanções penais, de cláusula penal, a lei do foro, a lei do local onde está sendo submetida a controvérsia pode conter disposições de ordem pública que reduzam sanções penais estabelecidas no contrato ou que prevêem outros procedimentos não contemplados ou contemplados no contrato ou contemplados de maneira diversa da que foi prevista no contrato. Portanto, nem sempre é suficiente no contrato estabelecer, com clareza, quais são as conseqüências da inexecução do contrato; há que se ter uma mente, sempre, a "lex fori", ou seja, a lei do local onde possivelmente a relação material deva ser discutida em juízo.

No Brasil, por exemplo, o Código Civil prevê, num caso de prestação de serviços, a possibilidade de o credor determinar o cumprimento do serviço por terceiro; se o devedor da prestação do serviço é inadimplente, pode o credor determinar que um terceiro o faça às expensas do devedor, que deve compor as perdas e danos, portanto, também decorrentes de eventual diversidade de qualidade dos serviços prestados.

Em todos esses casos, temos sempre a aplicação de uma cláusula penal ou da imposição de perdas e danos, com a caracterização de perdas e danos, sempre pressupondo a culpa. E em se tratando de contrato internacional, a reparação do dano causado pode envolver também problema de moeda de pagamento e moeda de conta, uma vez que a moeda contratual pode ser uma e a moeda de pagamento outra. Se há uma exportação de serviços feita para um outro país e se houver uma caracterização de inadimplência contratual, o juiz pode determinar ao devedor que componha perdas e danos numa moeda que será apenas uma moeda de pagamento, mas deverá ter como referencial uma moeda de conta; se a moeda contratual é dólar, e se o francês deve pagar em franco francês, pelas regulações cambiais francesas, ele poderá

pagar em franco francês o montante equivalente a tantos dólares, e aqui o credor poderá sofrer também um prejuízo adicional, que é risco cambial, não coberto normalmente pelas sentenças judiciárias.

Se as sanções contratuais pressupõem a culpa, há possibilidade de inexecução contratual sem culpa das partes, e elas ocorrem através de diversas possibilidades, — como bem lembrou o Professor Célio Borja — e vamos destacar delas apenas a força maior e o "hardship", que não têm tratamento uniforme nos diversos Direitos. O Direito Anglo-saxônico, aparentemente, não tem uma definição concisa, legal, perfeita ou prevista do que seja a força maior, daí a razão pela qual, normalmente, nos contratos com países que adotam o regime da "Common Law", a cláusula de força maior costuma ser uma cláusula bastante extensa, detalhada, prevendo eventos que independam sempre da vontade humana.

A força maior constitui um evento que afeta substancialmente as partes ou uma delas para que a execução do contrato não se possa fazer de modo, condições e tempo acordados e desde que esse evento independa da vontade das partes. Portanto, a caracterização da força maior requer sempre estes três requisitos: o da imprevisibilidade, o da irresistibilidade ou inevitabilidade e a exterioridade em relação à vontade das partes. Força maior constitui sempre um evento que ocorre no curso do contrato — o contrato já foi firmado, a relação contratual se encontra em andamento e surge um acontecimento que altera substancialmente a relação contratual.

A prática contratual tem procurado definir a extensão da força maior exatamente em função da diversidade de tratamentos dados pelos diversos Direitos. O Professor Luiz Olavo Baptista, num trabalho apresentado aqui, neste Seminário, ano passado, mostrou um elenco de cláusulas de força maior contendo maior ou menor extensão, exatamente em função da preocupação das partes em estabelecer um critério consensual para definir força maior, sem depender das eventuais incertezas que a solução judicial pode trazer. Veja-se, por exemplo, que a "Common Law" — e o Professor Luiz Olavo, no seu trabalho, elenca esses eventos — pode comportar previsão de cataclismas, terremotos, tufões, tempestades, conflitos armados, guerra, revoluções, atos terroristas, conflitos do trabalho, atos do Príncipe — neles incluídas as proibições de exportação e de importação, que são fatos graves e importantes, em termos de comércio internacional — dificuldades de transporte, quebra de máquinas e outros.

Apesar deste elenco estar previsto no contrato, nem sempre esses fatos podem ser considerados pelo juiz local quando examinar uma determinada pretensão, como de força maior.

No Brasil, tivemos uma decisão do Supremo Tribunal Federal que, num caso de seca no Nordeste, em que uma determinada exportação de algodão não foi possível em virtude da seca, o STF entendeu que não era um caso de força maior porque a seca, no Nordeste, é um acontecimento previsível, não é um fato que não possa ser previsto, porque é um fenômeno períodico, da mesma forma como inundações, em certas regiões no Brasil, que são fatos cíclicos, portanto, previsíveis, de modo que não é o simples fato natural em si que pode caracterizar a força maior e, sim, a sua previsibilidade e a sua inevitabilidade.

A força maior impõe às partes alguns deveres em relação à outra parte. A parte afetada pela força maior tem o dever de comunicar o evento à outra parte e, mais do que isso, deve esgotar as suas possibilidades para tornar possível a realização do contrato. Se houver formas alternativas que ela possa se utilizar para realizar a sua prestação, a parte deve desempenhar os seus melhores esforços para que isto venha a ocorrer. Não sendo isso possível, o contrato se resolve, por um fato posterior e que independe da sua vontade. O contrato pode ou se rescindir, pura e simplesmente, ou se interromper, se houver possibilidade de se restaurar a normalidade da situação.

Como complemento à força maior ou como uma extensão da forma maior, nós encontramos na prática contratual a cláusula de "hardship", que eu denominaria cláusula de "salvaguarda", e assim denominaria porque me parece uma cláusula muito próxima, parecida

com as que se encontram nos tratados internacionais, em que os Estados se obrigam, mas reservam certas condições para não cumprir o tratado, dependendo de certos eventos. E parece-me que se traduzirmos o "hardship" para uma cláusula de "salvaguarda", estaríamos dentro deste contexto.

Na cláusula de "hardship", o que ocorre é um evento também imprevisível, imprevisto, exterior à vontade das partes, mas que tem um componente econômico e tecnológico não previsto pelas partes; ou uma situação anormal ocorreu no mercado e tornou oneroso o contrato ou surgiu uma nova técnica que tornou superado todo o objeto do contrato, ou qualquer fator de natureza econômica que venha a tornar excessivamente oneroso, para uma das partes, o cumprimento desse contrato.

Segundo Bruno Petit, que procurou definir a cláusula de "hardship": É a cláusula segundo a qual as partes podem solicitar uma modificação do contrato se uma alteração introduzida nos elementos iniciais a que elas estavam comprometidas venha modificar o equilíbrio do contrato, a ponto de fazer uma das partes sofrer rigor injusto.

Parece-me que a cláusula de "hardship" é um pouco diversa do instituto da lesão no Direito brasileiro porque há um ajuste perfeito e acabado; o que existe é uma condição nova — se se tratar de um contrato de fabricação de válvulas e, de repente, surgem os transístores, e se esse contrato é de longa duração, porque há essa circunstância, — a cláusula de "hardship", ou a cláusula de salvaguarda, ela só deve existir e só se justifica nos contratos de longa duração — surgiu um componente novo que tornou obsoleta a mercadoria, o objeto do contrato e, no entanto, há um prazo ainda longo a ser percorrido. E aqui, se a parte deve cumprir esse contrato, ela terá sofrido um grave e injusto prejuízo.

Esta cláusula, que é fruto das relações contratuais, também prevê mecanismos, ou deve prever mecanismos de adaptação do contrato — qual será a fórmula que as partes ajustarão ou devem ajustar para superar essas dificuldades? Por vezes, as próprias partes, no contrato, estabelecem certas cláusulas de revisão de preço, por exemplo, com um abatimento ou majoração do preço, ou podem até mesmo deferir essa atribuição a um árbitro e, neste caso, a exeperiência tem demonstrado certa resistência das partes em adotar esta solução, pois que, embora a cláusula arbitral seja comum nos contratos internacionais para dirimir divergência sobre o contrato e isto os comerciantes e os negociadores aceitam, não concordam con tanta facilidade quando se trata de deferir a uma pessoa estranha, a um árbitro o ajuste de uma prestação de natureza eminentemente negocial.

É preciso também considerar que esta cláusula somente se justifica quando há um prejuízo substancial. E também que, tanto quanto na ocorrência da força maior, alguém deve definir a existência dessa circunstância — será o juiz ou será o árbitro. E aí estamos diante do terceiro ponto do nosso tema, que é a solução de litígios.

Fundamentalmente, os litígios são resolvidos por via transacional, por via amigável; alguns contratos costumam registrar até mesmo como uma obrigação das partes de, antes de provocarem a solução arbitral ou judicial, tentarem uma solução amigável. Na verdade, trata-se de uma cláusula ociosa, porque esta é a forma usual ou normal em que todos os litígios são resolvidos, não apenas nos contratos internacionais como nos nacionais como qualquer dissenção que ocorra entre duas partes.

Mas, frustrados os litígios, as duas soluções que se abrem são a judiciáris e a arbitral. Também aqui, em se tratando de um contrato internacional, há que se verificar a lei aplicável ao contrato e ao foro competente. As cláusulas de foro são importantes na medida em que as partes definem qual é o juiz competente ou qual é o Estado que deve ser competente para dirimir certos litígios.

Num trabalho muito importante feito pela Universidade de Louvain — "Le Contract d'Économie et de Contract International", quando se examinaram milhares de contratos, da pesquisa que se realizou, virificou-se que os contratantes, os comerciantes não conferem uma importância extraordinária à discussão da cláusula de Direito aplicável, porém conside-

ram importante a discussão sobre a cláusula de eleição de foro. A cláusula de eleição do foro visa, assim, fundamentalmente, a estabelecer uma jurisdição determinada. E ela exclui a outra forma de solução de litígio, que é a solução arbitral. A cláusula arbitral, na verdade, constitui uma opção convencional feita pelas partes, que querem afastar do Judiciário de qualquer dos Estados a solução de uma controvérsia para deferí-la aos árbitros. E a cláusula arbitral também oferece em sem número de problemas, como foi examinado aqui neste Seminário, há dois anos, e não apenas porque a diversidade de direitos das diversas ordens jurídicas tratam da matéria.

No Brasil, a cláusula arbitral não tem execução compulsória; ela não conduz, necessariamente, à instituição do juízo arbitral, salvo em algumas hipóteses muito especiais. Já em outros países, como Alemanha, Suíça, mesmo nos Estados Unidos, a lei prevê mecanismos para a instituição do juízo arbitral, com base na própria cláusula arbitral. Por isso, é importante verificar, na contratação internacional, o local onde esta cláusula deverá ser invocada, aplicada, onde se instituirá o juízo arbitral.

Em termos do Direito brasileiro, como o Professor Célio Borja bem enfatizou, a arbitragem tem sido obstaculizada; há uma certa restrição que começa agora a ser amainada, pelo fato de o Supremo Tribunal Federal ter começado a homologar sentenças estrangeiras homologatórias de sentença arbitrais. A partir de 78, temos mais de 14 sentenças arbitrais submetidas ao STF, nem todas homologadas, mas não homologadas por defeitos procedimentais, por falta de citação ou por qualquer outra razão que não seja a do não reconhecimento da sentença arbitral. E este procedimento do STF parece ter dado um novo alento à arbitragem, mesmo porque, em 1972, se não estou equivocado, o STF decidiu uma controvérsia muito importante, envolvendo a União e uma entidade privada, no espólio de Henrique Lage, na qual o STF examinou diversos aspectos geralmente combatidos na arbitragem no Brasil, como o de que a arbitragem constituiria um juízo de exceção, um foro privilegiado ou que as normas de arbitragem contrariariam o art. 153, IV da Constituição, porque impediriam o acesso das partes ao Judiciário. O Supremo também afastou esse caráter de inconstitucionalidade, entendendo que se trata de uma solução negocial, uma solução convencional e que está dentro do poder dispositivo das partes.

Mas se o Direito brasileiro assim pensa, assim trata a matéria, o importante, voltamos a insistir, é verificar qual é o Direito que deve ser examinado, onde a arbitragem, num ou noutro país, vai ser executada; se há ou não, possibilidade de reconhecimento da sentença arbitral.

Isso tudo revela que nos contratos internacionais, quer no que diz respeito à caracterização da atividade das partes, quer no que diz respeito ao comportamento das partes, é fundamental que prevaleça sempre a boa-fé das partes. E quando se fala em inexecução, nem sempre se está diante de um comportamento menos digno, delituoso, porque podem ocorrer fatos que realmente requerem a intervenção de terceiros, pela diversidade própria de comportamentos em face de direitos nacionais, em face de costumes internacionais."

Concluída a exposição do Prof. José Carlos Magalhães, fizeram comentários os participantes da mesa, inclusive o Dr. Kosheri, o Dr. George Rodrigues de Siqueira, Assessor Jurídico da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, Dr. Hermes Marcelo Huck, Dr. J. P. Coutard, Dr. Luis Olavo Baptista Dr. Marcos de Arruda Raposo, Dr. Nelson Luis Guedes Ferreira Pinto e Dr. Roberto José da Silva, Supervisor de Operações da Gerência de Financiamento a Exportação de Serviços.

Várias perguntas de participantes do Auditório foram respondidas pelos Expositores principais e membros da mesa.

Análise de um contrato

Na IV Sessão do Seminário, as exposições e debates se referiram a um "modelo" de contrato de exportação do serviço que havia sido previamente distribuído aos participantes. O Prof. Luiz Olavo Baptista fez a exposição principal sobre o texto, seguindo-se os debates da Dra. Araminta de Azevedo Mercadante, e dos drs. Ahmed Sadek El Kosheri, Antonio Carlos Gonçalves, Jean-Pierre Coutard, Beno Suchdolski e do Prof José Carlos de Magalhães.

Exposição do Professor Luiz Olavo Baptista

"Cabe-me fazer a introdução e a apresentação deste dossiê que deve ser objeto das nossas discussões conjuntas e que consiste num grupo de contratos que teriam sido celebrados entre empresas imaginárias e países imaginários, mas que na realidade é a reunião de vários contratos que refletiram realidades ocorridas em tempos diferentes.

Na reunião deste contrato, procuramos fazer do dossiê a apresentação mais ampla possível dos problemas que são possíveis encontrar dentro de um tipo de contrato de exportação de serviços. E é esse dossiê que vai ser objeto dos nossos debates aqui. E, muito simbolicamente, o Ministério das Relações Exteriores abriu a nós todos, advogados, a oportunidade de discutir, juntos, um assunto que nos interessa, dando um passo na demonstração desta que tem sido a sua política, de trazer os exportadores e aqueles que os assessoram, os advogados, a participar ativamente daquele processo que é de importância vital para o país, que é o processo de exportação.

Dentre as exportações, a mais complexa, é, sem dúvida, a de serviços — nós vemos isso até pela relutância de alguns dos participantes do Painel, de chamá-la de exportação de serviços. Ela não se pode realizar, como as demais, por via de contratos telefônicos, por telex ou até mesmo por carta; quase não há cláusulas-padrão, os contratos conhecidos como o do ORGALIME — Oganisme de Liaison des Industries Métalurgiques Européennes, ou, então, os contratos da FIDIC — Fédération Internationale des Ingénieurs Conseil, ou aqueles mesmos da Comissão Econômica para a Europa, das Nações Unidas. Estão todos longe de satisfazer à multiplicidade de situações que encontramos na prática internacional.

A resposta a esses estímulos, como diriam os advogados das gerações mais antigas — "ut palma florebit" — florescem como palmeiras no oásis.

O primeiro tema que devemos abordar, portanto, não é o da unidade dos contratos de exportação de serviços, longe disso, é o tema da sua diversidade, que esse dossiê vem reafirmar. Cada um de nós, ao tê-lo lido, terá descoberto que ele, em um ou mais pontos, é diferente da experiência que já teve ou que está tendo.

Então, o que vamos fazer aqui? Utilizar o dossiê como meio de chamar a atenção para fatos que podem, por vezes, ter passado esquecidos, podem ter sido olvidados por cada um de nós. Mas devemos ter presente o seguinte: que esse contrato, apesar de ser diferente de todos os contratos de exportação de serviços e de cada um deles ter uma individualidade própria, eles apresentam certa unidade, como todos os países tão diferentes do mundo apresentam aquela uniformidade, que o poeta satírico italiano dizia: "Se nós conhecemos o país em que as pessoas não são mortais e onde, no fim do mês, não vencem as cambiais".

Pois bem, no contrato em que há essa oposição de vontades se cristalizando em compromissos a que as partes chegaram, nós vamos encontrar também um balanço de forças — e esta é a primeira constatação, que este dossiê reflete, em cada uma das suas peças diferentes, um balanço de forças diversas. Então, talvez a primeira lição a tomar aqui fosse isto: que o contrato é um balanço de forças.

Depois, vamos encontrar o âmbito extensíssimo que é preciso cobrir num contrato dessa natureza: o plano econômico, o plano técnico, o plano financeiro, todos eles enquadrados no jurídico.

Como vamos garantir uma prestação por preço certo ou só reajustável segundo critérios muitos rígidos, se vivemos num mundo infestado pela inflação e pela instabilidade das moedas?

Como vamos garantir resutados especiais esperados pelos contratantes, tais como a produção, a qualidade ou a "performance" dos bens empregados?

Quais as conseqüências da inexecução parcial? Será que o contrato deve conter todas as respostas a essas questões ou apenas vamos esperar que os juízes e as legislações locais ou arbitrais nos dêem as respostas para aquilo que não ficou dito? Convém repartir os riscos ou convém concentrá-los em alguém, junto com a responsabilidade?

O dossiê responde, em cada um dos contratos, a cada uma dessas perguntas de forma diferente. Evidentemente, reage a uma situação de fato, que é hipotética, mas concreta nos seus contornos.

O primeiro elemento para o qual gostaria de chamar a atenção do auditório é o da *dimensão temporal. O contrato de serviços, ao contrário de outros contratos de exportação,* tem na dimensão temporal um fator extremamente importante pelas variações que pode acarretar. O tempo deve estar presente nas nossas mentes ao negociar o contrato de serviços, a cada momento, e deve ser cuidado com a maior atenção. O financiamento e o custo dependem do tempo.

Também ligadas ao tempo estão as responsabilidades contratuais das partes; elas devem ser enfocadas sob dois aspectos: das partes do contrato principal e das partes dos contratos de cooperação industrial, que existem integrados, consórsios horizontais, consórcios verticais, contas de participação, subempreitada, financiamento, garantias, transferência de tecnologia, prestação de assistência técnica e outros que compõem esse quadro complexo.

Esses grandes fatores comuns ao contrato de serviços, da sua extensão no tempo e da presença simultânea de vários co-contratantes, levam-no também a distinguir-se do ponto de vista jurídico porque estabelece um liame de cooperação entre as partes. No contrato de serviços não há aquela oposição entre o vendedor e o comprador, mas há necessidade de cooperação constante, profunda e a cada momento com as partes. Quando as partes esquecem essa cooperação, surgem o litígio e a dificuldade.

Não há uma oposição entre os contratados; os contratados, aí, são sócios partilhando responsabilidades iguais, um recebendo uma parte do preço e o outro recebendo a prestação almejada.

A responsabilidade, nos termos do contrato e da sua redação, os Srs. já terão visto pelo dossiê, é enfaticamente do fornecedor. O contratante, é em geral, nos grandes contratos de serviço, o Poder Público, e deseja uma solução global e ótima para os seus problemas. Ele procura impor a um só contratado, por isso, ou vários, compartilhando mesma responsabilidade, solidários no consórcio, esta vontade e este dever de cumprir para a prestação almejada.

Vejamos, também, esta outra dimensão fundamental da responsabilidade das partes: esse dossiê que está sendo examinado, que se assemelha aos contratos de engenharia ditos "turnkey", tem uso em diversos casos — ferrovias, aeroportos, pontes, usinas hidroelétricas, usinas siderúrgicas — e em cada um desses casos vai haver variações e situações diferentes das usuais do Direito interno. Neste, a solução clássica é a do dono da obra que, assistido por um arquiteto ou firma de engenharia do projeto, conforme a dimensão e característica da obra, compra de um fornecedor os equipamentos e materiais e conclui os contratos necessários à conclusão da obra. O Manual ou Guia de Redação de Contratos Internacionais, elaborado pela Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas, documento SE-3/117, publicado em Genebra, já em 1973, destacava que, nesse caso clássico:

"Cada fornecedor é responsável, em relação a seu cliente, por seu único fornecimento e

a incorporação de suas diferentes obras às prestações de serviço num conjunto a ser construído. Não altera as relações contratuais entre o cliente e seus co-contratantes já que a responsabilidade para o êxito do conjunto do projeto é da alçada do cliente".

No nosso caso, é o contrário, a situação é outra; a responsabilidade dos contratantes integral é global e solitária. Forma-se uma rede de relações contratuais em que se cruzam deveres e obrigações, num sentido horizontal e vertical, formando os contratos uma trama homogênea resumida no primeiro deles, em que são definidas todas as obrigações face ao dono da obra e, depois detalhado em cada um dos outros, em que são definidas as obrigações dos contratados, uns em relação aos outros. Os contratos separados — e o dossiê se compõe de vários contratos — os Srs. terão notado, não rompem a unidade da prestação almejada, porque ela é protetora do cliente. EMIR, a sociedade contratante, imagiária, está bem definida contra o parcelamento das responsabilidades, porque ela exigiu que se constituísse uma "societé communne", ou "joint-venture", que vai agir perante ela e que é quem deve conceber tecnicamente a fábrica de motores, objeto do contrato de serviços e que deve responder pela sua qualidade de serviços. Nessa "societé communne", são responsáveis os quatro grandes participantes".

Parece-nos claro, da leitura do dossiê, que o cliente não possui qualificação ou habilitação para julgar a adequação da concepção e dos meios que serão empregados, quer diretamente, quer por meio das subempreitadas ou da divisão de tarefas. O propósito, assim, parece ter sido um só: o de assegurar à EMIR a segurança técnica, daí porque todos os riscos recaem sobre todos e cada um dos contratados, e eles ficam, na relação contratual, como se fossem os 3 mosqueteiros — todos por um e um por todos.

Pois bem, e aí existe uma terceira dimensão importante que afeta o contrato de serviços, já lembrada, e que vou procurar associar ao dossiê. É a dimensão da ordem pública.

Não há dúvida que na redação de contratos com caráter de resposta a uma licitação, o contexto é o da ordem pública local. Obedece-se ao contexto do Direito Administrativo e até mesmo da organização política do País, porque ela vai influenciar os redatores dos contratos, como ela nos influenciaria na redação de qualquer outro contrato.

Imaginem-se as diferenças entre os contratos de países de economia planificada e países de economia de mercado. Nos primeiros, o plano depende do cumprimento rigoroso e temporâneo das obrigações assumidas; nos segundos, isto não é tão importante. Por isso, nos primeiros, evita-se por todas as formas sancionar a inadimplência do contrato com a sua rescisão e procura-se salvar o contrato, com todas as formas e penalizar a parte inadimplente com as perdas e danos que sejam elas um estímulo para que se cumpra o que ficou avençado no plano.

Já na economia de mercado, a substituição de uma parte por outra, o rompimento do contrato e as perdas e danos já são aceitáveis. De outro lado, há circunstâncias decorrentes do relativo atraso tecnológico de cada país; há países mais avançados, menos avançados e, quanto menos avançado for o país, maior dificuldade terá em prever a aceitação de adaptações que se farão necessárias no curso do contrato e que, ao se passar da fase do estudo preliminar para a fase de execução, projeto e detalhamento, mostrarão que devem ser feitas para que o projeto atinga o seu rendimento ótimo. Essa adaptabilidade é fundamental também em razão do fator tempo porque esse se estende, alonga e introduz no curso de execução de um contrato, novos aportes da tecnologia, que devem ser incluídos para que a prestação final seja a melhor possível.

É da flexibilidade contratual, então, que vai depender a certeza da execução do contrato, que vai se desenrolar em período mais extenso. O papel da cláusula de "hardship", aí, é muito importante, e já falamos dela, em outros Seminários, e neste também. Ela é a garantia do investidor e do dono da obra, tanto quanto do executor; do primeiro, de receber a obra acabada e ver o projeto realizado, o que lhe interessa evidentemente; do segundo, de poder, sem sacrifício fatal, cumprir o avençado.

Cabe mencionar também, outra cláusula importante e que tem sido discutida: a cláusula da escolha dos meios a empregar — que equipamentos ou técnicas mais convêm a realidade? Que mudanças houve no "state of the art", que vão impor mudanças no contrato? Que princípio deve reger isso? Sem dúvida que é o da boa-fé. É evidente que aqueles de nós que já enfrentaram contrato de construção, no Direito interno, terão visto que os construtores colocam, até no mais simples contrato, o produto "X" ou seu equivalente. E como da experiência prática de muitos contratantes o seu equivalente desejável, gera-se um espírito de desconfiança que torna difícil a aceitação dessa flexibilidade na celebração do contrato. Mas esta cláusula deve ser aceita pelo cliente porque, se ele for cônscio de sua incapacidade tecnológica ou de sua inferioridade tecnológica, o seu sentimento de inferioridade, impedindo-o de aceitar a cláusula, impedi-lo-á de aceitar as melhores que o beneficiário. Por outro lado, se por um sentimento de superioridade, quiser se valer mais tarde, de impor essas condições, sem ter incluído esta cláusula, não poderá mudar o contrato para atingir condições melhores e será, então fator de diferenças e dissenções entre as partes na execução do contrato.

É verdade que não seria possível, nesta apresentação que deve ser tão curta, analisar todos os aspectos da contratação de serviços. O dossiê, então, vai servir para despertar nossa discussão e curiosidade. E há aspectos que ele não menciona, que merecem exame — o da execução das garantias contratuais, sobre o qual já falamos. O nosso dossiê contém diferentes tipos de garantias: aquelas que são oferecidas pelo banco: cauções fideijussórias assemelhadas aos créditos documentários, e prestações garantidas pelos contratos, isto é, os contratantes prometem e garantem que atingirão certas prestações. Na verdade, são obrigações de resultados. Incumbe à "joint-venture" ou "societé communne" criada, realizar um projeto que assegure à EMIR, à empresa contratante, metas e qualidade e rendimentos descritos no "article d" do contrato. E mais em detalhe, em diversos pontos do contrato: esta é uma responsabilidade que assumem solidariamente todos os contratantes.

Mas vai-se perguntar, aqui, certamente — e já antecipo a pergunta: há vários subcontrados, cada qual encarregado de um aspecto e mais as suas subempreiteiras e fornecedores. A quem incumbe a responsabilidade pela entrega de materiais e outras prestações? O que vai ocorrer se violarem prazos ou controles de qualidade?

Em relação ao consórcio principal, parece-nos que os integrantes do subconsórcio são responsáveis entre si e solidariamente, para com os pariticipantes do consórcio principal. E os participantes do consórcio principal, sem dúvida, são solidários para com a EMIR. Ao mesmo tempo, há o caso de inadimplência parcial de apenas um dos participantes, que pode acarretar a inadimplência parcial ou total do contrato por parte de todos: uma falha do fornecedor de tecnologia, uma falha do fornecedor de máquinas essenciais, uma falha do transportador, defeitos na execução dos processos pedagógicos que não sejam suficientes para o treinamento do pessoal — tudo isso pode acarretar falhas no contrato. Qual seria a indenização principal? Qual seria a indenização secundária? Quanto deve o subempreiteiro indenizar ao empreiteiro principal? Essas são questões.

Os contratos que temos no dossiê revelam uma seriedade que só explica uma crença cega na competência dos integrantes da "joint-venture". Então, o "default" deste só se explicaria por omissão ou por incúria. Mas a inexecução nem sempre é voluntária ou culposa, pode advir da força maior, e esta pode ocorrer com um dos subcontratados e, aí, vai ocorrer um efeito em cascata — quem responde por ele, qual o efeito da força maior neste caso?

Pode ocorrer, ainda, a inexecução parcial do contrato principal isto é, que a fábrica de motores não produza motores com a qualidade desejada ou o volume de motores desejados ou que desempregou um número de empregados que a EMIR desejaria ver empregados; no entanto, a fábrica teria sido feita no prazo. Ou pode ocorrer, ainda, que a fábrica não se termine no prazo certo. No dossiê examinado, existe um parcelamento da responsabilidade que não foi contemplado e foi vetado. Aí, existe a mais perfeita e integral execução, e só houve tolerância em relação a certo "délai de gracê", a certo prazo que se concede aos

executantes para que terminem com o contrato no prazo determinado.

Poderíamos falar, que neste contrato, temos cláusulas de objetivo e não cláusulas de objeto — seu que é uma inovação a expressão "cláusula de objetivo". Mas, na verdade, a previsão do dever desta "joint-venture" está ligada muito mais a metas a alcançar do que a uma rigidez de critérios de aceitação. E os Srs. verão que, nos contratos, há critérios de aceitação, que são fixados cuidadosamente para cada uma etapa da obra, aceitação provisória, aceitação definitiva. E isto acontece quase sempre em todos os contratos do tipo.

Por que, então, falar em aceitação provisória e definitiva? Porque aparece aí uma vontade subjacente da maior importância, que é a vontade do dono da obra, do encomendante de vê-la realizada, a qualquer custo. Ele não quer sacrificar a realização da obra a um prazo ou a um defeito; ele quer que ela chegue ao termo de maneira interessante.

Finalmente, um aspecto teórico interessante, que trago à sua apreciação e discussão, é o da recepção definitiva. Como poderá a "joint-venture", decorrido um período mais ou menos longo previsto no contrato, quando ele já houver retirado o seu pessoal, prever que a inexecução se deve ou não a uma causa que lhe possa ser atribuída? Isto é, pode ocorrer que o país contratante não tenha empregado a diligência necessária no andamento da obra ou na utilização dos instrumentos da obra ou que tenha substituído o pessoal treinado por pessoal não treinado, ou que tenha fornecido matérias-primas que não sejam adequadas. Enfim, muitos fatores alheios à vontade do engenheiro que projetou a obra ou aquele que a executou.

Então, esta medida do sucesso — dizem alguns — é o funcionamento do projeto em condições reais. Mas é importante ressaltar que, se essa medida do sucesso é o funcionamento do projeto em condições reais, que demonstra adequação do projeto à realidade do país para o qual foi concebido, nela há também uma semente de injustiça em relação ao contratante, porque leva à possibilidade de o país contratante eximir-se de toda e qualquer responsabilidade por fatos de terceiros ou outros eventos que não sejam imputáveis ao contratado.

Concluindo, pois, está apresentação, que deve ser breve, o dossiê que estamos examinando e os contratos que ele contém são denominados por uma idéia-força, que é a idéia de um objetivo a ser alcançado pelos contratados. Daí não poder a "joint-venture" ou qualquer de seus subcontratados eximer-se de riscos técnicos na concepção da obra. Há os que decorrem do custo, e que são tratados de forma mais flexível — vamos ver a presença de cláusulas de reajuste, com fórmulas matemáticas ao gosto de engenheiros e economistas, incompreensíveis para nós, advogados, e vamos ver outras brechas no contrato.

Há, assim, uma idéia de definição de tarefas muito nítida que faz supor uma colaboração e cooperação, durante a execução do contrato entre a EMIR, a contratante e a "joint-venture", contratada. E esta cooperação deve permear toda a execução da obra, assim como deve permear a execução dos contratos de serviços em geral, e redunda numa dependência mútua em relação a certas obrigações de fazer, comum aos contratos de serviço.

Finalmente, há conseqüências deste tipo de contrato para o país contratente. Não se trata só da aquisição de uma obra acabada, de um projeto, mas de uma tecnologia, técnicas, da modificação do comportamento de pessoas, através de um processo educacional e, enfim, de um passo a mais dentro de um processo de desenvolvimento econômico, pode ser uma passo maior ou menor, conforme a dimensão da obra. Daí existirem conseqüências políticas, que vão influir no tratamento dado ao contrato.

E ao encerrar estas palavras muito breves de apresentação, faço votos de que, para todos, a contratação de serviços, as discussões que nos façam nos aqui não se reduzam a uma lembrança, como dizia o poeta de "boi-tempo" e que recordo: "nunca ouviu o assobio do tapir que desafiava os coroados e desafia os caçadores de anta, nas matas do Carmo; via o tapir estirado na sala, reduzido a tapete — montei o tapir na sela, com enfeites de prata".

Pois bem, que o debate do Seminário e o exame do contrato sejam para nós como a vida, o assobio e o desafio do tapir que caçaremos nas matas do Carmo e do mundo."

Após a exposição do Dr. Luís Olavo Batista, seguiram-se animados debates nos quais tomaram parte a dra. Araminta de Azevedo Maercandante, o prof. El Kosheri, o dr. Antonio Carlos Gonçalves, o dr. Jean-Pierre Coutard, o dr. Beno Suchodolski e o Prof. José Carlos de Magalhães abordando cada debatedor diferentes cláusulas do "modelo" de contrato que havia sido distribuído. Finalmente foram respondidas várias perguntas formuladas por participantes do Auditório.

O Seminário foi encerrado pelo Ministro Luis Vilarinho que agradeceu as exposições e debates dos vários participantes e a cooperação recebida do PNUD que esteve representado pelo dr. Peter Koenz, representante daquele organismo das Nações Unidas em Brasília.

D. GUERRA DAS MALVINAS:
Relatório da Comissão das Forças Armadas Argentinas

Publicamos a seguir, na versão aparecida em LA NACIÓN de Buenos Aires, excertos do Relatório da Comissão das Forças Armadas sobre as responsabilidades políticas e militares pelo insucesso da Guerra das Malvinas. A divulgação de um documento que era de caráter secreto produziu um impacto sensacional e, por outro lado, revelou detalhes importantes sobre as relações internacionais da Argentina nos últimos tempos. Os números de "LA NACIÓN" são de 23 e 24 de novembro de 1983.

Ha tomado estado público el informe final que sobre la Guerra de la Malvinas elaboró una Comisión Interfuerzas integrada por seis oficiales de la máxima graduación, de las tres Fuerzas Armadas. De acuerdo con el encuadramiento de conductas que propone dicha Comisión, según el Código de Justicia Militar podrían en la eventualidad más extrema, ser condenados a muerte el teniente general Leopoldo F. Galtieri, el almirante Jorge Isaac Anaya, el general Mario Benjamin Menéndez y los coroneles Ernesto Repossi y Juan Ramón Magrabaña.

El brigadier Carlos Alberto Rey, uno de los seis oficiales que elaboraron el infórme presentado a la Junta Militar, consultado por LA NACIÓN admitio que el texto del informe, publicado parcialmente por el semanario Siete Días, en su edición fecha de hoy —pero cuyos primeros ejemplares salíeron anoche a la venta— "es coincidente" con el que elaboró la Comisión Interfuerzas.

El informe, de riguroso estilo militar, es el resumen de numerosas entrevistas efectuadas por la Comisión Interfuerzas a militares y civiles vinculados con la decisión de recuperar las Malvinas y los hechos posteriores. Tal documento está contenido en una carpeta encuadernada con tapas de cuero, de 25 centímetros de ancho por 30 de largo, escrito a máquina a dobre espacio y consta de alrededor de 300 paginas.

Recomendaciones

En las conclusiones del informe también se recomiendan diversas sanciones a otros altos oficiales de las tres armas résponsables dél desastre militar del Atlántico Sur.

El brigadier Basilio Lami Dozo, podria ser castigado con la pena de reclusión, el vicealmirante Leopoldo Suárez del Cerro, con prisión mayor, el vicealmirante Juan José Lombardo con reclusión durante cinco años, el general Osvaldo Jorge García con prision mayor, lo mismo que el brigadier Hellmuth Weber. Además, la Comisión pide sumario militar para el teniente de navio Alfredo Astiz por rendir su tropa al enemigo sin efectuar la debida resistencia".

También sugiere sanciones para el canciller Nicanor Costa Méndez, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45 de la Constitución Nacional —juicio politico— y el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional.

Graves errores

El informe de la Comisión Interfuerzas es categòrico al responsabilizar a los tres comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas que resolvieron y condujeron el conflicto del Atlántico Sur, de "no haber cumplido ni exigido el cumplimiento de una doctrina conjunta, inexcusable en una guerra moderna".

También resulta responsable en grado directo el Comité Militar al que se acusa de exceso de optimismo, exitismo e incapacidad para el planeamiento de las operaciones bélicas.

Se desprende del informe que numerosos soldados conscriptos fueron enviados al frente de batalla sin estar capacitados para ello.

Abastecimientos, logística, tácticas y comunicaciones fueron ineficientes o mal usadas o, en muchos casos hubo superposición de mandos, órdenes contradictorias y negligencias, afirma la comisión que califica al conjunto de decisiones como "una aventura militar".

Con el brigadier Rey

Consultado por la LA NACIÓN, el brigadier general (R) Rey, uno de los miembros de la Comisión Interfuerzas, dijo que "tras una primera y rápida lectura del informe publicado, reconozco en él un texto coincidente al que presentamos oportunamente a la Junta de Comandantes". Agrego que la circunstancia de haber tomado estado público ese informe constituye "un hecho gravísimo por cuanto se trata de un secreto militar y político".

El brigadier Rey dijo que "sólo existen diez copias de nuestro informe: cada miembro de la Comisión que realizó el informe posee uno, otro fue entregado a la Junta, la que lo depositó en el Estado Mayor Conjunto y cada uno de los tres comandantes en jefe posee su ejemplar". El ex jefe aeronáutico supone que el ejemplar depositado en el Estado Mayor Conjunto fue girado al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas que en estos momentos realiza el correspondiente sumario de las responsabilidades de la guerra.

Rey no cree que la publicación del informe constituya una maniobra política ni desestabilizadora; "creo que es una maniobra individual que no ha perseguido otro fin que el lucro", afirmo.

Os antecedentes do conflito belico

Señala el informe de la comisión interfuerzas que a fines de diciembre de 1981, con la designación del general Galtieri en la Presidência de la Nación, quedó integrada la nueva Junta Militar, pero que existen referencias de que el nuevo Presidente y el almirante Anaya habían considerado antes la posibilidad de la ocupación militar de las islas, como medio de forzar a Gran Bretaña a la realización de negociaciones serias y definitivas, y de que en enero de 1982 el brigadier Lami Dozo se incorporó a la misma idea.

Las conversaciones habían entrado en un estancamiento, como resultado de la última reunión del canciller Camilión con lord Carrington, en septiembre de 1981. La "propuesta de reactivación" que presentó el canciller Costa Méndez el 27 de enero de 1982 fue una medida paralela a la planificación militar, que se inició aproximadamente en esa fecha.

"Imprudente comunicado"

Sostiene el documento que la velada amenaza contenida en la parte final del comunicado del 2 de marzo fue un ingrediente inoportuno, cuyo único resultado fue encrespar la resistencia a un acuerdo en los Comunes. Además, al declarar que el gobierno argentino, a partir de ese momento, podia "elegir libremente el procedimiento que mejor consultase a sus intereses", estaba confirmando las sospechas de una probable acción militar, que desde hacía un tiempo ya se comentaba en medios periodísticos y parlamentarios británicos. El imprudente comunicado fue, en definitiva, un alerta para Gran Bretaña.

Prosigue el documento señalando que Costa Méndez no produjo ninguún asesoramiento en el sentido de advertir al Comité Militar acerca de las consecuencias políticas y diplomáticas de la ocupación militar, ni tampoco acerca del momento elegido, en relación a una evaluación estratégica en el marco mundial y americano, pese a que era su responsabilidad hacerlo.

Mala elección

Recuerda el informe que el gobierno británico había resuelto desactivar para mayo de 1982 una parte sustancial de su fuerza naval de superfície, dato que el canciller no tomó en consideración, al punto que omitió consultar al embajador argentino en Londres, quien podía proporcionarle información esencial sobre la fecha más adecuada para la ocupación de las islas, la que, obviamente, debía realizar-se luego de la desactivación de la flota inglesa

Tampoco se informó al diplomático de los planes en preparación, ni se lo consultó sobre la posible reacción británica.

Situación en la UN

Afirma el documento que Costa Méndez no tenía una idea clara sobre el límite del objetivo que se había propuesto la Junta, y de cuál era la alternativa de producirse una respuesta militar británica, y que hubo también un evidente descuido del frente diplomático en las Naciones Unidas.

Sobre este particular, se señala que no se tuvo en cuenta que el embajador Roca llegó a a la UN en precarias condiciones de salud una semana antes de la invasión y cuando ya estaba en desarrollo la crisis por el asunto Georgias —no tuvo tiempo de familiarizarse con el ambiente y halló frialdad entre los miembros del Consejo de Seguridad—. Existía además un rechazo de numerosos países hacia el gobierno argentino por la cuestión de los derechos humanos.

Los no alineados

En cuanto a la situación argentina, estaba comprometida ante los países del tercer mundo por varias causas —denuncia de Nicaragua de la presencia de tropas argentinas en su territorio, las embajadas en Cuba y Nicaragua no estaban cubiertas por personal con rango de embajador; el ex canciller había declarado que la Argentina no pertenecia al tercer mundo.

En estas condiciones — dice el informe— resultó imexplicable la premura por la ocupación: se eligió el peor momento desde el punto de vista de la política internacional. Debió superarse el problema de las Georgias y mantener la previsión de ocupación para uma fecha posterior, consolidando mientras tanto nuestra política exterior hacia el campo de los no alineados, para conquistar su apoyo.

La posición de EE.UU.

El informe también imputa a Costa Méndez una errónea evaluación sobre la actitud que asumiría Estados Unidos en caso de conflicto. La participación de asesores del Ejército Argentino en Centroamérica y la influencia de nuestro país en Bolivia fueron factores que se apreciaron erróneamente, llevando a la creencia (declaración del almirante Anaya) de que

Washington se mantendría equidistante, cuando se conocía que tenía con Gran Bretaña intereses comunes en la NATO.

El 1º de abril —prosigue el documento— el secretario de Estado Haig llamó al embajador Tackacs y pidió que se detuviera la invasión ya en cierne, con la advertencia de que, si se desataba la guerra, Estados Unidos no podría permanecer neutral y apoyaría necesariamente a Gran Bretaña. Tackacs transmitió esta información telefónicamente en forma inmediata y personal al doctor Costa Méndez, considerando que el señor canciller "le había entendido claramente".

Información recibida

El doctor Costa Méndez declaró que recibió la información y transmitió al presidente Galtieri la posición de los Estados Unidos. El brigadier Lami Dozo reconoció también que había recibido dicha información por radiograma del agregado aeronáutico en Washington. Poco después, el presidente Reagan transmitía telefónicamente a Galtieri su preocupación y la disposición de su gobierno para evitar el conflicto.

En suma, según el informe, el gobierno argentino tuvo desde el primer momento ratificación precisa de que los Estados Unidos apoyarían a Gran Bretaña, y el aviso de Washington no fue interpretado a la luz de las realidades políticas. Señala además, que se antepuso lo accesorio a lo principal cuando se adujo que la crisis de las Georgias precipitó la decisión de ocupar las Malvinas.

La decisión estratégica militar

En las conclusiones acerca de la decisión estratégica militar, dice el informe que el incidente de las Georgias del Sur se originó al desembarcar personal argentino en la isla San Pedro, izar el pabellón nacional —por propia iniciativa— y no cumplimentar requisitos de inmigración exigidos por las autoridades británicas.

Este hecho —dice— se transformó en el elemento desencadenante del conflicto al producir una reacción británica considerada exagerada y precipitar la decisión de la Junta Militar de adelantar la operación "Azul", consistente en la toma de las Malvinas.

El informe sañala, seguidamente, que no existen evidencias de que el grupo de la empresa Islas Georgias del Sur SA. haya sido empleado por una u otra parte para precipitar los acontecimientos, si bien la Armada tenía intenciones de aprovechar estas actividades privadas para facilitar el asentamiento de una estación científica en la isla San Pedro, con la aprobación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Expresa que en el asunto de Georgias la Argentina procedió de forma mesurada y sorprendida por la reacción británica, ante un hecho considerado intranscendente. Agrega que Gran Bretaña actuó por su parte en forma violenta a través del Parlamento y la prensa, pero con mesura en el "Foreign Office".

La Cancillería

Las negociaciones para superar el problema fracasaron, en parte, debido a la discordante reacción mutua, que impidió llegar a un acuerdo respecto del trámite por realizarse para legalizar la permanencia de los obreros en la isla.

En esta tesitura —dice— por momento se estuvo a punto de lograr un entendimiento, pero se malogró por la intransigencia de nuestra Cancillería. Nuestro canciller, sigue diciendo el informe, complicó las gestiones al exigir que, para solucionar diplomáticamente el incidente, se debía incluir en las tratativas la negociación de la soberania argentina sobre todos los archipiélagos en disputa.

Sostiene la comisión a renglón seguido que la toma de la decisón de la Junta Militar de adelantar la fecha de ejecución de la "operación Azul" fue desacertada, ya que no se completó el planteamiento militar.

Aventura militar

"La Junta —afirma— no estuvo en condiciones de controlar los acontecimientos ni de medir la probable reacción británica, ya que la ocupación de las islas Malvinas, con el propósito de encaminar favorablemente las negociaciones, concluyó en una escalada militar. Tal situación trajo aparejada una serie de medidas irreflexivas y precipitadas que la convirtieron en una aventura militar, sobre todo cuando se hizo efectiva la reacción bélica británica y no se mantuvieron implementadas las alternativas diplomáticas para neutralizarla".

Con relación a la toma de las Malvinas, señala el informe que la operación se realizó de acuerdo con las previsiones realizadas y satisfechos los criterios impuestos por la superioridad.

En cuanto a la toma de las Georgias del Sur se logró el objetivo sin producir bajas al enemigo, pero a un costo que debe considerarse excesivo (3 muertos, 7 heridos, un helicóptero destruido y una corbeta averiada).

Evaluación y análisis crítico

El informe pasa a evaluar seguidamente el accionar de las propias fuerzas y el de sus respectivos comandantes.

En este capítulo dice que al iniciarse las hostilidades el Ejército no estaba debidamente adiestrado, ni capacitado para sostener un conflicto bélico de la magnitud y características del que se llevó a cabo contra un enemigo con experiencia y poder militar superior.

La mayor parte de la clase 1962 se había dado de baja y clase 1963 no había completado la *instrucción elemental de tiro y combate.*

Tropas mal equipadas

No resultó acertada la selección de unidades enviadas a las Malvinas, con excepción de la brigada de Infantería IX, ya que se trataba de tropas no adaptadas ni equipadas para soportar el clima y las condiciones de vida en ese teatro de operaciones.

Al desplegar las unidades en las islas, el comandante en jefe del Ejército no previó las necesidades de orden logístico —indiscutible responsabilidad suya—, que requería el apoyo de esas tropas, las que al establecerse el bloqueo británico quedarían seriamente aisladas.

El mismo comandante, al hacer una visita a las islas el dia 22 de abril, ordenó sin consultar y contrariamente al requerimiento del comandante militar Malvinas, el envío de una brigada de Infantería adicional, originando con ello no sólo una invasión de jurisdicciones, sino un agravamiento de la situación logística imperante en las islas.

El informe rescata a la artillería de campaña y defensa aérea, las compañías de comando, el escuadrón de exploración de Caballería y especialmente a elementos del Regimiento 25 de Infanteria, que mostraron, afirma, alto grado de adiestramiento y profesionalismo.

Desempeño de la Armada

Con relación al desempeño de la Armada el informe señala que no se halhaba operacionalmente lista para enfrentar una hipótesis de guerra inédita debido a la iniciación reciente del adiestramiento y de la incorporación del sistema de armas Super Etendard-Exocet.

Resultó evidente, también, que la fuerza submarina no se encontraba convenientemente dimensionada, pese a ser un arma capital de las armadas modernas.

La falta de capacidad integral de la flota no se relaciona con su decisión de impulsar la idea de recuperar los archipiélagos, y su comandante en jefe convalidó, observa el informe, la decisión de retirar los medios navales de superficie a aguas poco profundas, debido a la amenaza de los submarinos nucleares.

El informe rescata las actuaciones del Batallón 5 de Infantería de Marina y de los medios aeronavales, que operaron desde bases en el continente, pero dice que no fueron utilizados *en forma conjunta, con lo cual se hubiera logrado una mayor operatividad* y disminuir las pérdidas propias en combate.

La actuación de la Fuerza Aérea

Sostiene el informe que al iniciarse el conflicto con el Reino Unido la Fuerza Aérea no se hallaba operacionalmente lista para enfrentar esa hipótesis de guerra.

En los aspectos conjuntos existían falencias generalizadas. No obstante, su comandante en jefe asumió la responsabilidad de hacer intervenir la fuerza en la guerra.

Dice también que la formación de su personal combatiente respondió cabalmente a las exigencias de la guerra, pese a que la fuerza no cantaba con medios adecuados ni sus tripulaciones estaban adiestradas para un conflicto de naturaleza aeronaval.

AS RESPONSABILIDADES NO NÍVEL POLÍTICO

Las responsabilidades en el nivel político de la Junta Militar, del Presidente y de los integrantes del gabinete nacional, son analizadas en la IV parte, capítulo IX del informe.

He aquí la parte pertinente:

La Junta

De acuerdo con lo detallado en los capítulos precedentes la Comisión considera que los miembros de la Junta Militar, órgano supremo del Estado (Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, artículo 1º), son responsables de:

a. Conducir la Nación a la guerra con Gran Bretaña, sin estar debidamente preparada para un enfrentamiento de estas características y magnitud, con las consecuencias conocidas de no lograr el objetivo político y de haber colocado al país en una crítica situación política, económica y social.
b. No realizar una apreciación integral de todos los factores que podían incidir en la situación, en detrimento de los objetivos que se pretendian lograr.
c. Conducir a las Fuerzas Armadas, como consecuencia de un planeamiento apresurado, incompleto y defectuoso, a un enfrentamiento para el cual no se hallaban preparadas ni equipadas, contribuyendo con ello a la derrata militar.
d. No adoptar en el campo de la política internacional las necesarias acciones diplomáticas precautorias y conducentes al logro del objetivo político que se perseguía, o a la neutralización de los efectos que previsiblemente se producirian, en caso de no lograrse aquél.
e. Escoger un momento inoportuno para llevar a cabo las acciones diplomáticas y militares tendientes al logro del objetivo propuesto, mostrando así una actitud equívoca respecto de las verdaderas motivaciones de la decisión adoptada y del adelanto de su ejecución.
f. Desaprovechar las oportunidades concretas que se tuvieron para lograr una solución honorable y factible del conflicto.

La Junta Militar es un órgano colegiado, por lo cual las responsabilidades detalladas precedentemente deben ser asignadas en igual forma a cada uno de los integrantes, en su calidad de autores y participes de los hechos y omisiones que originan aquéllas, no obstante la existencia de matices diferenciales entre los mismos.

Poder Ejecutivo Nacional

En lo que hace al Poder Ejecutivo Nacional y gabinete nacional, la Comisión ha evaluado a las autoridades de dicho ámbito y considera que las mismas quedan alcanzadas por las responsabilidades que se señalan a continuación.

Presidente de la Nación

El presidente de la Nación era, simultáneamente, miembro de la Junta Militar y comandante en jefe del Ejército y, además, por su condición de tal, integrante del Comité Militar.

Ejerció así una suma de tareas, funciones y responsabilidades, lo que incidió negativamente en el desempeño eficaz de estos importantes cargos.

A juicio de esta Comisón, es responsable de:

a. Asumir atribuciones que competían a la Junta Militar, en el proceso de la toma de decisiones de política internacional —las que, luego, tendrían influencia en el desarrollo del conflicto— al aprobar el comunicado ampliatorio del 02-marzo-82 que resultó inoportuno a los fines que se perseguían y alertó innecesariamente al gobierno británico.
b. Asumir ante el pueblo de la Nación, en circunstancias en que era aconsejable la moderación, compromisos que coartaron la libertad de acción del gobierno nacional, crearon falsas expectativas populares y contribuyeron a dificultar la búsqueda de una salida negociada al conflicto. Omitir la consulta y el asesoramiento de los organismos especialiados —que pudieron haber clarificado el análisis previo de la situación y el proceso de la toma de decisiones (Secretaria de Planeamiento y CNI)— no obstante el secreto impuesto a la planificación para la ocupación de las islas Malvinas. Confundir un objetivo circunstancial de política interna (necesidad de revitalizar el Proceso de Reorganización Nacional) con una gesta de legítima reivindicación histórica, y dar lugar a que se interpretara que pretendia capitalizar para sí el rédito político, en caso de una solucíon favorable.

El canciller

Acerca del desempeño del ex canciller Nicanor Costa Méndez antes y durante la guerra, el informe califica como de "una importancia relevante y vital" su actuación en el conflicto, y afirma que "tomó conocimiento anticipado" de la intención de recuperar las islas.

Considera la comisión que a Costa Méndez le caben las responsabilidades de "no adoptar las previsiones para producir los movimientos adecuados de su personal, de manera que los cargos claves para un conflicto de esta naturaleza estuviesen desempeñados por funcionarios de la máxima idoneidad y experiencia".

Asimismo, lo responsabiliza de "no apreciar debidamente la reacción internacional que podía producirse" en particular por parte de Gran Bretaña y los Estados Unidos, y de producir, como resultado de la última ronda de negociaciones con Gran Bretaña, "un comunicado ampliatorio que resultó inoportuno —además de imprudente por la velada amenaza de su contenido—, lo cual alertó a Gran Bretaña acerca de la intención de la ocupación militar".

Se señala luego que el ex canciller condujo "inadecuadamente la crisis de las islas Georgias y, contrariamente a lo que en ese momento convenía —como era minimizar el conflicto—, "contribuyó a precipitar los efectos de la crisis". Precisan las conclusiones que "el incidente pudo haber sido superado por las vías diplomáticas, sin complicaciones que pudiesen afectar la dignidad nacional, a diferencia de lo que se pretendió afirmar en su momento".

Evaluación errónea

Tras expresar que Costa Méndez realizó el 2 de abril de 1982, ante el gabinete nacional, una "evaluación errónea" sobre la votación en el Consejo de Seguridad de la UN, se señala que no asesoró ni clarificó las probables alternativas que podían derivarse como resultado de la ocupación.

También se lo responsabiliza por "no discernir acertadamente la naturaleza de las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos, induciendo decisivamente a la Junta a lanzar la operación, en el convencimiento de que esa potencia no permitiría una confrontación bélica".

El informe señala luego la ausencia de "una apreciación y evaluación de la situación mundial con la profundidad necesaria" que permitiera comprender el grave aislamiento del país.

"Serie de improvisaciones"

Más adelante el informe atribuye al ex canciller "propiciar el adelanto de la 'Operación Azul' (invasión de las islas), lo cual fue el inicio de una serie de improvisaciones políticas y militares que contribuyeron a la derrota propia".

Lo responsabiliza luego de "no evaluar adecuadamente —y en consecuencia no asesorar con justeza— la desfavorable situación en el Consejo de Seguridad, y no producir los hechos diplomáticos posibles y necesarios para evitar la resolución 502, que constituyó para Gran Bretaña el respaldo jurídico y politico para el envio de la fuerza de tareas y su posterior actitud intransigente".

Tras hacer responsable a Costa Méndez de "no enfatizar ante el gobierno nacional la advertencia de los Estados Unidos sobre el apoyo que brindarían a Gran Bretaña en caso de conflicto", se le atribuye "adoptar durante las negociaciones actitudes y presupuestos efectistas e inconducentes, que fueron cerrando los caminos para una negociación razonable".

También lo responsabiliza de "no asesorar debidamente con respecto a la Resolución 502, sobre la conveniencia de su acatamiento por via de la negociación obligatoria, para evitar una confrontación bélica en condiciones absolutamente desfavorables".

Por último, se señala que la comisión recibió una denuncia en la cual se vincula el ex canciller con empresas multinacionales y que ya está radicada, por separado, ante la Justicia Federal.

Otros miembros del Gabinete

En cambio, no se le atribuyen responsabilidades al entonces ministro de Economia, Roberto T. Alemann, del que se señala que "fue marginado de los estudios previos a la decisión de ocupar las islas y tampoco tuvo conocimiento oportuno de la resolución adoptada".

Sin embargo, se expresa que "la posible irregularidad cometida en la esfera del Banco de la Nación" con motivo "de la transferencia de depósitos oficiales de Londres a Suiza, ya ha sido puesta en conocimiento de la autoridad correspondiente".

"La circunstancia de que el ministro de Defensa, el secretario de Inteligencia de Estado y el secretario de Información Pública —expresa el informe—, hayan sido marginados del quehacer de la conducción de sus áreas correspondientes —en situaciones propias ya de la guerra— moralmente no excusa su responsabilidad por no haber planteado el reclamo de participar" sobre la base de "su derecho legal y de la autoridad con que estaban investidos."

RESPONSABILIDADES ESTRATÉGICAS E MILITARES

El capítulo de las responsabilidades en el nivel estratégico y militar analiza las que competen al Comité Militar, a la Comisión de Trabajo y a cada uno de los comandantes en jefe y al jefe del Estado Mayor Conjunto.

Señaló que el Comité Militar es responsable de no disponer "la aplicación de pautas esenciales en el proceso de planeamiento" y de "una planificación defectuosa e incompleta". Asimismo, "no disponer el planeamiento de la fase ulterior a la ocupación de las islas Malvinas" y "crear comandos operacionales inadecuados, con superposición de ámbitos jurisdiccionales" provocando "fricciones entre comandos". Responsabiliza de "asumir y transmitir un infundado optimismo respecto de las perspectivas de lograr una solución pacífica del conflicto". Por otra parte, señala que el órgano no ejerció "en forma unificada y precisa la conducción superior de la guerra", provocando que "se produjeran interferencias y otras anomalías".

Especifica el informe que, al ser el Comité Militar un órgano conjunto, las responsabilidades son compartidas por cada uno de los tres comandantes.

Comisión de trabajo

Aunque considera que este organismo "cumplió con la misión impuesta", señala que no aplicó pautas esenciales de un proceso de planeamiento ni tuvo en cuenta sus propias limitaciones como organismo para tal fin. Por último, establece como error "escoger, como modo de acción para la ocupación de las islas, una operación anfibia con medios y personal exagerados".

Comandante del Ejército

El dictamen establece que el comandante en jefe del Ejército es responsable de "no exigir el cumplimiento de la doctrina conjunta, lo que es inexcusable en la guerra moderna", de empeñar al arma, "como parte del poder militar de la Nación sin la necesaria preparación" y "sin la adecuada instrucción ni el equipamiento correspondiente" en una acción "contra un enemigo altamente adiestrado, con equipo y armamento superiores y eficientemente conducido". Asimismo lo responsabiliza de "no adoptar las medidas necesarias de orden logístico; "detener en el continente tropas especializadas" consideradas "las más aptas para el teatro Malvinas"; de "ordenar, luego de una visita al teatro de operaciones Malvinas, el desplazamiento de una brigada de infantería adicional a las ya desplegadas, sin el requerimiento, opinión ni asesoramiento del comandante conjunto Malvinas, ni del comandante del teatro de operaciones del Atlántico Sur, ni del Estado Mayor General del Ejército". También fija como su responsabilidad "ordenar el envío a las islas Malvinas de la Brigada de Infantería III, ya desplegada en la Patagonia —desorganizada y desgastada por los sucesivos redespliegues— y el equipamiento adecuado para soportar los rigores del clima austral". Igualmente, señala como su responsabilidad resolver "el refuerzo de los efectivos de la isla Gran Malvina", ocasionando "pérdida de materiales irreemplazables".

Comandante de la Armada

Asigna el informe al comandante de la Armada la responsabilidad, también, de "no exigir el cumplimiento de la doctrina conjunta"; haber "comprometido a la Armada en un conflicto con Gran Bretaña, no obstante las limitaciones para el empleo de los buques de superficie y la carencia de la necesaria preparación para la acción conjunta". Asimismo resalta "la escasa disponibilidad de submarinos propios". Señala "haber sido uno de los propulsores de la idea de recuperar las islas y, no obstante, al producirse la acción británica, propiciar en el Comité Militar la decisión de no emplear en la batalla las unidades de superficie propias, aduciendo las capacidades de la fuerza submarina nuclear enemiga". Afirma que "dichas capacidades habían sido ya analizadas, llegándose a la conclusión —el día 30 de marzo— de que las amenazas serían fundamentalmente navales y que el comando del teatro de operaciones a establecer debía, por ello, ser ejercido por el comandante de Operaciones Navales". Responsabiliza al comandante de "no haber actualizado la situación militar" y de "aprobar la suspensión del tráfico marítimo a Puerto Argentino, ocasionando con ello la imposibilidad de abastecer adecuadamente a los efectivos destacados en las islas".

Por otra parte, le imputa la responsabilidad de "aprobar la decisión de replegar la flota a aguas pocas profundas, por razones de seguridad, debido a la amenaza submarina enemiga, en espera de una adecuada oportunidad, y no exigir su empleo —limitado pero posible— mediante el empeñamiento de unidades de superficie en operaciones de dispersión o de desgaste". Asimismo, le imputa "vulnerar los principios esenciales que consagran las experiencias bélicas para la acción conjunta y afectar de ese modo la unidad de comando y la máxima integración de las fuerzas".

Al señalar que no se adoptaron las medidas para integrar la acción de la totalidad de los medios aéreos y "al replegarse el portaaviones 25 de Mayo a su apostadero, sus aviones fueron enviados a bases en el continente", se produjo: "1) Dispersión del esfuerzo e incorrecta distribución del poder combativo; 2) Descoordinación en las misiones de ataque;

3) Agudización de los problemas para el reaprovisionamiento en vuelo, dados los escasos medios disponibles; 4) Fricciones entre comandos operativos".

Establece que no se ejerció "una supervisión adecuada de sus comandos estratégicos operacionales". Por otra parte, lo responsabiliza de "establecer dos comandos de operaciones diferentes (Teatro de Operaciones Malvinas y Teatro de Operaciones del Atlántico Sur) para lo que serían distintas fases de una misma operación (ocupación de las islas a cargo de un general de división, y consolidación y defensa a cargo de un vicealmirante)". En otro párrafo se señala el error de asignar "una misión de imporsible cumplimiento, en razón de la distancia, los medios disponibles y las características del teatro de operaciones" a la Brigada I Aerotransportada IV.

El informe infiere lo siguiente como responsabilidad del comandante de la Armada: "1) Otorgar al enemigo, sin disputárselo, el dominio absoluto del mar; 2) Debilitar gravemente las acciones de defensa de la guarnición Malvinas; 3) Desmoralizar al personal, tanto de la Armada, cuanto de las otras fuerzas, ya que mientras una parte estaba empeñada en el combate, otra era sustraída de éste; 4) Producir, en el frente interno, una sensación de frustración y descrédito, al advertir que las naves de superficie preparadas y sostenidas para la defensa nacional, "no eran empleadas al momento de combatir, ni aun en forma restringida".

Comandante de la Fuerza Aérea

Sobre este oficial superior recaen, según el informe, las responsabilidades de "no exigir el cumplimiento de la doctrina conjunta"; además, de "haber comprometido a la Fuerza Aérea en un conflicto bélico con Gran Bretaña". Posteriormente, establece como responsabilidad "llevar a cabo gestiones diplomáticas particulares, en procura de una solución negociada del conflicto, sin conocimiento de la Junta Militar", además de "no destacar suficientemente, desde el comienzo de las operaciones, la importancia de alargar la pista de Puerto Argentino".

Jefe del Estado Mayor Conjunto

Manifiesta el dictamen que, "como secretario del Comité Militar y titular del máximo organismo del nivel conjunto de las Fuerzas Armadas", es responsable de "elaborar la Directiva de Estrategia 2/82, sin haber efectuado, en forma completa, la correspondiente apreciación de la situación"; de "no asesorar debidamente al Comité Militar" sobre "la aplicación del sistema de planeamiento" además de "la creación de comandos estratégicos operacionales". También señala que dejó de asesorar sobre "la actualización de las capacidades del enemigo, y la consiguiente adecuación del planeamiento, al conocerse el grado de respuesta militar del Reino Unido".

Ademais, afirma que es una responsabilidad "aceptar, durante el desarrollo del conflicto, apreciaciones erróneas acerca de la situación, tales como: 1) No considerar la utilización de la isla Ascensión como escala probable del despliegue enemigo". Asimismo, se refiere a la falta de apreciación de la "capacidad de los efectivos en Darwin-Pradera del Ganso, para resistir un ataque enemigo".

En materia de acción psicológica, el informe afirma que es responsable de "no requerir ni extremar las medidas necesarias para utilizar organizadamente cuantos medios idóneos existían en el país", tampoco "ejercer la debida fiscalización sobre algunos medios de comunicación social y periodísticos, para evitar la difusión de noticias exageradamente exitistas y de otras que afectaban a la seguridad nacional, por la naturaleza de su información".

Igualmente, señala como responsabilidad lo referente a no "controlar adecuadamente la actividade del periodismo británico en la Argentina, que tuvo, en cambio, amplias facilidades para el uso de los medios de comunicación".

Por último, asigna la responsabilidad al jefe del Estado Mayor Conjunto de "no agotar las medidas para investigar el comercio de informacióin que, según fuera denunciado, se habría realizado durante el conflicto".

RESPONSABILIDADES DE TIPO ESTRATÉGICO-OPERACIONAL

En las tres primeras partes fueram resumidas los capitulos del informe sobre los antecedentes del conflicto, las responsabilidades en el nivel político nacional y las del plano estratégico-militar. En esta parte abordaremos las responsabilidades de índole estratégico-operacional, es decir, las de los comandantes del Teatro de Operaciones Malvinas, del Teatro de Operaciones Atlántico Sur, Aéreo Estratégico, Aéreo de Transporte, Aéreo de Defensa, del Centro de Operaciones conjuntas y del Comando Conjunto Malvinas.

Teatro de Operaciones Malvinas

El informe no atribuye responsabilidades penales al comandante del Teatro de Operaciones Malvinas, general Osvaldo Jorge García, por considerarse que cumplió su misión sin inconvenientes, respetando los criterios que le impuso la superioridad.

Comandante del Atlántico Sur

La Comisión Interfuerzas adjudica, en cambio, numerosas responsabilidades al comandante del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur, vicealmirante José Lombardo, como titular del comando más importante en el conflicto, por su jurisdicción y por depender de el la guarnición Malvinas.

Entre esas responsabilidades figuran:

- Concebir una estrategia operacional desprovista de agresividad, que no causó problemas ni esfuerzo al enemigo, ni limitó su dominio absoluto del mar. Además, no proporcionó apoyo a la guarnición Malvinas, no procuró evitar su aislamiento, ni paliar sus necesidades logísticas.
- Dispersar en dos comandos los medios aéreos desplegados en las islas, cuando lo razonable hubiese sido agruparlos en un comando unificado, dada la escasez de material y lo reducido del teatro de operaciones.

Pasividad en San Carlos

- No atacar al enemigo cuando estuviese aferrado, lo que ocurrió, por ejemplo, en San Carlos, entre el 21 y el 26 de mayo de 1982, durante el establecimiento y consolidación de la cabeza de playa enemiga.
- No reclamar la integración de un verdadero comando conjunto.
- No haber requerido adecuadamente al Comité Militar la correcta organización de los medios aéreos que actuaban en el área de su responsabilidad.
- No elaborar una concepción estratégica operacional integral, detallando el empleo conjunto de los tres componentes del poder militar en tiempo y espacio.
- Impartir a los jefes destacados en Grytviken (islas Georgias) órdenes sobre defensa del objetivo cuyo cumplimiento se hallaba en pugna con las normas del Código de Justicia Militar.

Se le atribuye, asimismo, falta de presencia en las Malvinas, para apreciar sobre el terreno problemas reales, no haber ejercido toda la autoridad de su comando con su estado mayor debidamente integrado y no controlar la concreción, por parte del comandante de la guarnición Malvinas, del plan contribuyente a su propio plan de campaña.

Comandos aéreos

El documento no atribuye responsabilidades a los titulares de los Comandos Aéreo Estratégico, Aéreo de Transporte y Aéreo de Defensa, si bien del primero señala que, aunque desempeñó normalmente sus funciones, permitió una excesiva libertad a la Fuerza Aérea Sur y no controló estrechamente la relación entre este comando subordinado y el del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur.

• Crear expectativas exageradas que no correspondían a la real situación táctica y moral de sus efectivos, en particular mediante su proclama anterior al combate final, cuando expresó su determinación de conducir a sus fuerzas hasta un fin compatible con el honor de sus armas y la suerte de sus fuerzas.

Aspecto profesional

En el aspecto profesional, el documento adjudica al general Menéndez:

• Desplegar con excesiva anticipación las tropas bajo su mando en posiciones de combate sin relevos, lugares de descanso o permanencias alternadas, y sujetas a severas privaciones de toda índole, que provocaron, dado el clima, el terreno y la precariedad de medios de todo orden, un desgaste prematuro de algunas de ellas, con numerosas bajas administrativas y desmoralización generalizada, lo que incidió en el bajo desempeño de sus fuerzas en el combate.

• No realizar una planificación adecuada a los medios, situación y misión impuesta.

• No adoptar las medidas conducentes a disminuir la deficiente alimentación de parte

Centro de Operaciones Conjuntas

Señala el informe que el Centro de Operaciones Conjuntas, creado tardiamente por el Comité Militar para "analizar y decidir las operaciones necesarias para el logro del objetivo propuesto", no alcanzó a concretar ese propósito y sus integrantes fueron responsables de:

• No solucionar los problemas existentes tanto en el Teatro de Operaciones del Atlántico Sur como en la guarnición Malvinas, por atender casi exclusivamente a problemas logísticos, en lugar de los operacionales, y por no requerir del Comité Militar las modificaciones, fundamentalmente orgánicas, para el cumplimiento de su misión.

• No hacer efectiva su presencia en la guarnición Malvinas para cerciorarse "in situ" de los problemas existentes, lo que constituyó la causa principal del desconocimiento de la situación real de las fuerzas que defendian las islas, y del desconocimiento similar que mostró el Comité Militar. Debido a ello se impartieron órdenes de cumplimiento imposible.

Destaca el informe que, como este organismo era colegiado, debe asignarse a cada uno de sus integrantes igual responsabilidad, excepto en lo referente a las órdenes que, provenientes del comandante en jefe del Ejército, el general Osvaldo García transmitió directamente al comandante de la guarnición Malvinas.

Flota de Mar y Fuerza Aérea Sur

El documento exime de responsabilidades penales a los comandantes de la Flota de Mar —por las limitaciones que le impuso su comando superior para el empleo de sus fuerzas, aunque debió preparar planes alternativos—, y al de la Fuerza Aérea Sur, aunque planificó y ejecutó sus operaciones con exceso de independencia respecto de los componentes del Teatro de Operaciones en el Atlántico Sur.

Comandante Conjunto Malvinas

El informe solo analiza, en este capítulo, la actuación del general Mario Benjamín Menéndez como comandante militar (era al mismo tiempo gobernador político de las Malvinas), y lo considera responsable de:

• No acreditar aptitudes indispensables de carácter, competencia en el mando y espíritu militar, ni ser tampoco para sus subordinados, a los que no supo imprimir la moral de combate que exigía la situación.

• No informar adecuadamente a su comandante superior sobre las alternativas que afectaban significativamente la capacidad de combate de sus tropas, y, en oportunidades, proporcionar una idea contraria a la realidad, creando así en las esferas superiores de la conducción una falsa imagen de fortaleza militar, que llegó a tener influencia en las negociaciones que se desarrollaban.

de sus tropas, lo que fue causa primordial del grave decaimiento físico y moral de los efectivos bajo su mando.

- Haber trasmitido a cuadros y tropas una falsa expectativa de exitosa evolución pacífica del conflicto, y de que no habría enfrentamiento armado con el enemigo, lo que perturbó sensiblemente los preparativos para la defensa de las islas y obligó a improvisar precipitadamente otras medidas defensivas.
- No haber requerido oportunamente los medios para defender las costas de las Malvinas, ya que sólo contaba con artillería de campaña.
- Adoptar un dispositivo defensivo resultante de una errónea apreciación del probable lugar de desembarco del enemigo, y no rectificarlo a tiempo.
- No haber organizado debidamente su comando conjunto; no agrupar sus medios aéreos en un comando unificado, concebir, luego del desembarco británico en San Carlos, una plan irrealizable de ataque el enemigo, y no haber ejercido la conducción necesaria de las operaciones, dejándola en manos de subordinados.

Otros cargos

La Comisión también adjudica a Menéndez haber involucrado en la capitulación a fuerzas que no se hallaban comprometidas en la lucha, toda vez que estaban desplegadas en la isla Gran Malvina.

- Convalidar la rendición de los efectivos que actuaban en Darwin-Pradera del Ganso sin un cabal conocimiento de la situación.
- No ordenar la destrucción de materiales de guerra que podían ser útiles para el enemigo.
- No cumplir con deberes de un comandante superior en campaña frente al enemigo.
- Capitular sin haber agotado su munición ni haber perdido los dos tercios de sus efectivos. La comisión Interfuerzas destaca que no obtuvo evidencias de que la decisión de Menéndez de rendir sus fuerzas se haya debido a "presión, opinión o consejo recibido de persona alguna".

Concluye el informe de la comisión que la capitulación del general Menéndez solo protocolizó una situación preexistente de derrota, de la que fue responsable como comandante conjunto, lesionando gravemente el honor de las armas argentinas y danando profundamente la fe de la Nación en su valor y eficiencia profesional.

ENQUADRAMENTO DOS RESPONSÁVEIS

A continuación se especificará el alcance individual del encuadramiento que le corresponde a cada uno de los responsables, a tenor de las conductas ya determinadas y de la normatividad aplicable en los distintos campos anteriormente referidos.

a) Teniente general (R) D. Leopoldo Fortunato Galtieri, comandante en jefe del Ejército.

1) En lo político: Su conducta, en carácter de integrante de la Junta Militar y de la Presidencia de la Nación —y en base a sus responsabilidades— configura el mal desempeño en le ejercício de sus funciones, al que se refiere el art. 45 de la Constitución Nacional, y encuadra en los incisos b) y c) del art. 1º del Acta de la Junta Militar, de fecha 18 de junio de 1976. ("Acta para considerar la conducta de aquellas personas responsables de ocasionar perjuicios a los superiores intereses de la Nación".)

2) En lo penal militar: Las responsabilidades que se le han atribuido encuadran en los artículos 737, 740, 747 y 839 del Código de Justicia Militar.

b) Almirante (R) D. Jorge Isaac Anaya, comandante en jefe de la Armada.

1) En lo político: En su condición de miembro de la Junta Militar —y a tenor de sus responsabilidades— su conducta configura el mal desempeño en el ejercicio de las funciones

contemplado en el artículo 45 de la Carta Magna, y queda alcanzada por los incisos b) y c) del artículo 1º del Acta de la Junta Militar, del 18 de junio de 1976.

2) En lo penal militar: Las responsabilidades que le atribuyen encuadran en los artículos 737, 740 y 747 del Código de Justicia Militar.

c) Brigadier General (R) D. Basilio Arturo Ignacio Lami Dozo, comandante en jefe de la Fuerza Aérea.

1) En lo político: En su calidad de miembro de la Junta Militar —y conforme con sus responsabilidades— su conducta constituye el mal desempeño en el ejercico de sus funciones, que prevé la Constitución Nacional en su artículo 45, encuadrando consecuentemente en el artículo 1º, incisos b) y c) del Acta estatuida, con fecha 18 de junio de 1976, por el referido órgano supremo del Estado.

2) En lo penal militar: Las responsabilidades que se le han asignado encuadran en los artículos 737 y 740 del Código de Justicia Militar.

d) Doctor Nicanor Costa Méndez, ministro de Relaciones Exteriores.

En lo político: Su conducta como ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación y en base a sus responsabilidades, configura el mal desempeño en el ejercicio de sus funciones a que se refiere el art. 45 de la Constitución Nacional, y encuadra en los incisos b) y c) del art. 1º del Acta de la Junta Militar del 18 de junio de 1976.

e) Vicealmirante (R) D. Leopoldo Alfredo Suárez del Cerro, jefe del Estado Mayor General Conjunto.

1) En lo penal militar: Las responsabilidades que se le asignan encuadran en el artículo 737 del Código de Justicia Militar.

f) Vicealmirante (R) D. Juan José Lombardo, comandante del Teatro de Operaciones Atlántico Sur.

1) En lo penal militar: Las responsabilidades que se le han atribuido encuadran en los artículos 737 y 751 en concordancia con el 514 del Código de Justicia Militar.

g) General de división (R) D. Osvaldo Jorge García, comandante del Teatro de Operaciones Malvinas.

1) En lo penal militar: Las responsabilidades que se le han atribuido encuadran en el artículo 737 del Código de Justicia Militar.

h) Brigadier mayor (R) D. Hellmuth Conrado Weber.

En lo penal militar: Las responsabilidades que se le han atribuido encuadran en el artículo 737 del Código de Justicia Militar.

i) General de brigada (R) D. Mario Benjamín Menéndez, comandante de la Guarnición Malvinas.

1) En lo penal militar: Las responsabilidades que se le han atribuido encuadran en los artículos 736, 737, 740, 742, incisos 1º y 2º, 743, 751, 752 y 839, inciso 2º, del Código de Justicia Militar.

j) General de brigada (R) D. Oscar Luis Jofré, comandante de las fuerzas terrestres.

1) En lo penal militar: La responsabilidad que se le asigna encuadra en el artículo 737 del Código de Justicia Militar.

k) General de brigada (R) D. Omar Edgardo Parada.

En lo penal militar: Las responsabilidades que se le han atribuido encuadran en el artículo 737 del Código de Justicia Militar.

l) Coronel D. Juan Romón Mabragaña.

En lo penal militar: La responsabilidad que se le atribuye encuadra en el artículo 750 del Código de Justicia Militar.

m) Coronel D. Ernesto Alejandro Repossi.

En lo penal militar: La responsabilidad atribuida, encuadra en el artículo 750 del Código de Justicia Militar.

n) Teniente coronel (R) D. Italo Piaggi.

En lo penal militar: La responsabilidad que se le atribuye, encuadra en el artículo 751 del Código de Justicia Militar.

ñ) Comodoro D. Wilson Rosier Pedrozzo.

En lo penal militar: La responsabilidad que se asigna, encuadra en el artículo 751 del Código de Justicia Militar.

o) Capitán de corbeta D. Luis Carlos Lagos.

Respecto a la conducta de rendir su tropa al enemigo sin efectuar la debida resistencia, según comunicación recibida del Comando en Jefe de la Armada, y por el mismo hecho mencionado en el párrafo antedicho, se instruye Sumario SGEM, 3TO Nº 96/83"S".

p) Teniente de navio D. Alfredo Astiz, (comandante efectivos destacados en Gritviken, Georgias del Sur).

En cuanto a la conducta de rendir su tropa al enemigo sin efectuar la debida resistencia, la Comisión considera procedente la instrucción del pertinente sumario.

Se deja constancia que del análisis y evaluación efectuados respecto de las conductas y responsabilidades en el nivel de la conducción política y estratégico-militar y, complementariamente, de los Mandos en el nivel operacional y táctico, esta Comisión ha concluído en *que aquéllas, estricta y formalmente, encuadran en las normas que rigen en materia y que* para cada caso quedan senaladas.

OS ARTIGOS DO CÓDIGO DE JUSTIÇA MILITAR

Los siguientes son los artículos que la Comisión Interfuerzas recomienda aplicar a militares *que considera responsables:*

Artículo 182 S/inciso 2: "El sumario debe comprender:

1º) Los delitos conexos.

2º) Todos los delitos y faltas de jurisdicción militar, aunque no tengan analogía o relación entre si, que se atribuyan al imputado al iniciarse la instrucción o en el curso de ella y sobre los cuales no haya recaído sentencia firme".

Artículo 514: "Cuando se haya cometido delito por la ejecución de una orden del servicio, el *superior que la hubiere dado será el único responsable,* y sólo será considerado cómplice el inferior, cuando éste se hubiere excedido en el cumplimiento de dicha orden".

Artículo 737: "Será reprimido con prisión mayor, el militar que por negligencia u omisión en el cumplimiento de sus deberes, cause perjuicios o trastornos graves en las operaciones de guerra".

Artículo 740: "El comandante en jefe o el jefe superior con mando independiente que pierda una acción de guerra por impericia o negligencia, será destituído en el primer caso, y condenado a reclusión o a prisión mayor, en el segundo".

Artículo 742: "Se impondrá prisión y destitución, o reclusión, o todo militar con mando de fuerzas:

1º) Cuando pudiendo atacar y combatir un enemigo inferior o destruir un convoy del mismo, no lo hiciere sin estar impedido por instrucciones especiales o por motivos graves.

2º) Cuando, sin ser obligado por fuerzas superiores o por razones legítimas, hubiere suspendido la persecución de un enemigo derrotado o desorganizado".

Artículo 743: "Será condenado a reclusión, el militar que comprenda en capitulación

por él estipulada, fuerzas o puestos que, aunque dependan de su mando, no sean de las tropas o lugares comprometidos por la operación o hecho de armas que ocasiona la capitulación".

Artículo 747: "El militar que, en tiempo de paz, no preste el auxilio que le sea reclamado por el jefe de una fuerza comprometida o en peligro, pudiendo hacerlo, será reprimido con prisión y destitución. En tiempos de guerra, la pena será reclusión hasta diez años.

Si a consecuencia de la falta de auxilio, en tiempos de guerra, se hubiere perdido o hubiere sido derrotada la fuerza que lo solicitó, se aplicará pena de muerte o reclusión por tiempo indeterminado.

En la misma pena incurrirá el oficial que dé lugar a la pérdida o derrota de su fuerza, por no solicitar el auxilio que se le habria podido prestar".

Artículo 750: "Será condenado a muerte o reclusión por tiempo indeterminado el militar encargado de una plaza, puesto o tropas, que contando con medios de defensa, se adhiere a la capitulación estipulada por otro militar con el enemigo extranjero, aunque dependade aquél y haya recibido sus órdenes al respecto. Si la capitulación se hubiere estipulado con enemigo rebelde o sedicioso, la pena será de reclusión por tres a cinco años o prisión mayor".

Artículo 751: "Será condenado a reclusión por tres a cinco años el militar que, combatiendo con un enemigo extranjero, se rinda o capitule sin haber agotado las municiones o perdido los dos tercios del efectivo a sus órdenes. Si el enemigo fuera rebelde o sedicioso, la pena será de dos a cuatro años o prisión mayor".

Artículo 752: "Incurrirán en las mismas responsabilidiades penales, los que haciendo presión sobre sus jefes, hubieren provocado las infracciones a que se refieren los cuatro artículos precedentes, y también los que hubieren contribuido a ellas, con su opinión o consejo.

Artículo 839, inciso 2º: "El militar, a quien corresponda proveer a las tropas de los elementos de guerra y abastecimientos necesarios, y que intencionalmente o por negligencia, no lo hiciere o lo hiciere pasada la oportunidad en que debió haberlo hecho, será reprimido se produjere en tiempos de guerra, y no se tratare de los casos a que se refiere el inciso anterior (Inciso 1: con muerte o reclusión si el hecho tuviere lugar en tiempos de guerra y fuere la causa única o principal de la derrota capitulación o entrega de las fuerzas militares)".

PRIMEIRAS REPERCUSSÕES DA DIVULGAÇÃO DO RELATÓRIO RATTENBACH

La difusion que tuvo el documento causo conmoción en el ámbito castrense. Tanto fue así que no se descartaba en los medios militares consultados que la Junta, en su reunión de hoy (24 de novembro 1983), que puede ser la última antes de su disolución, analice la forma en que se deslizó el informe.

Por otra parte, transcendió que está en marcha una investigación para determinar como se produjo la filtración del documento.

Por razones obvias, las fuentes castrenses consultadas prefirieron no ser identificadas, pero, en general, no se cuestionaba tanto la elaboración del documento ni sus conclusiones como la resolución de la Junta al ordenar un juicio sumario al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas.

Quienes mostraron disentir con esta medida senalaron que el artículo 502 del Código de Justicia Militar establece para los juicios sumarios que "sólo tendran lugar en tiempo de paz cuando sea necesaria la represión inmediata de un delito, para mantener la moral, la disciplina y el espíritu militar de las Fuerzas Armadas y cuando se trate de delitos graves como traición, sublevación, motín, saqueos, vías de hecho contra superiores, ataque a guardia y asesinato de centinela".

"Un hecho ya juzgado"

Estos observadores coincidieron en que, dado el tiempo transcurrido desde la finaliza-

ción de la guerra, no se justifica el juicio sumario, como no sea para dejar las cosas sentadas como hecho ya juzgado.

Sostienen, también, como argumento contrario al juicio sumario, que una investigación de trámite normal hubiera permitido al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas ahondar en la investigación por si otros hombres pudieran ser sancionados y permitir una defensa mejor substanciada a quienes aparecen como responsables.

Los juicios sumarios, por su brevedad, a veces sólo dan horas y hasta minutos a un defensor para presentar nuevas pruebas de la inocencia del acusado.

Quienes cuestionan el juicio sumario aprecian que los términos inherentes a las exigencias de la disciplina o las razones de urgencia no estarian dados, en las actuales circunstancias, por el tiempo transcurrido.

Los que así objetan la decisión de la Junta también enjuician la falta de seguridad para el documento de la comisión Malvinas.

Finalmente, los observadores castrenses consultados sostienen en general que no se aplicara la pena de muerte, pero que con seguridad habrá prisión por tiempo indeterminado, baja y quizá también destitución para los responsables en la conducción militar y política del conflicto del Atlántico Sur.

"Por acelerada que sea la instrucción sumaria que realiza el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas respecto de los militares imputados como responsables de la derrota de la Guerra de las Malvinas, es muy difícil que ese tribunal pueda completar su trabajo antes de 20 ó 30 dias, de modo que si el Consejo produce condenas y los condenados apelan los fallos, será el futuro presidente constitucional de la Nación, doctor Raúl Alfonsin quien heredará la responsabilidad de confirmar los fallos, indultar o conmutar las penas "dijo a LA NACIÓN el ex comandante en jefe de la Fuerza Aérea, brigadier general Carlos Alberto Rey, uno de los seis altos oficiales que integran la Comisión Interfuerzas que investigó las responsabilidades de la guerra en el Atlántico Sur.

Como informamos en nuestra edición de ayer, el dictamen final de la mencionada Comisión Interfuerzas tomó estado público a raíz de la publicación de sus capítulos fundamentales en el semanario Siete Dias. En las recomendaciones, el informe entregado a la Junta Militar encuadra el teniente general Galtieri y al almirante Anaya en artículos del Código de Justicia Militar que los harían pasibles de la pena de muerte o de reclusión por tiempo indeterminado, en tanto que el brigadier Lami Dozo podria ser destituido.

El brigadier general Rey calificó la difusión del referido documento como "un hecho gravísimo, puesto que se trata de un secreto militar y político" y reveló a LA NACIÓN que por llevar número "01", la copia publicada por el mencionado semanario de Buenos Aires corresponde a la que fue entregada a la Junta Militar, la que quedó en depósito en el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y luego fue girada al Consejo Supremo para su conocimiento.

Sin antecedentes

Rey opinó que por esas circunstancias "corresponderá al Estado Mayor Conjunto reallizar el correspondiente sumario para deslindar las responsabilidades de esta fuga de información".

El ex jefe de la aviación militar admitió que no se registra un antecedente similar al caso Malvinas en la justicia militar argentina y que la única vía de apelación a los fallos del Consejo Supremo es el presidente de la Nación, en su condición de máxima autoridad militar, según la Constitución. La apelación ante la Corte Suprema de Justicia cabe sólo en caso de ser calificado de inconstitucional un fallo del tribunal militar.

El brigadier general Rey dijo que la Comisión Interfuerzas que integró recibió el testimonio de alrededor de 70 altos oficiales de las tres fuerzas, involucrados, directa o indirectamente, en las responsabilidades de la guerra de las Malvinas y que ese relevamiento de

pruebas y testimonios se extendió desde el mes de diciembre de 1982 hasta el 17 de septiembre de este año, cuando entregaron las conclusiones a la Junta Militar, en un tomo de algo más de 300 páginas escritas a máquina.

Asesoramiento

Para realizar la investigación y producir el dictamen, la Comisión Interfuerzas contó con el asesoramiento de juristas y diplomaticos, informó el brigadier general Rey, quien calificó la tarea realizada por el organismo investigador que integró como una especie de "fiscalía militar que actuó con la más absoluta independencia y autodeterminación". Rey dijo que, necesariamente, el informe debía incluir "las recomendaciones y objetivaciones sobre las responsabilidades militares y civiles de los imputados y el correspondiente encuadramiento penal".

Aclaró que en lo referente al encuadramiento del general Mario Benjamín Menéndez —gobernador militar del archípiélago malvinense durante el conflicto bélico—, en el artículo 839, inciso 2, del Código de Justicia Militar, que prevé prisión o destitución, se debió a que no se encontró mérito como para incluirlo en el inciso 1 de dicho artículo, que reprime con penas de muerte o reclusión.

El ex jefe de la Fuerza Aérea comentó que "todo esto me ha conmovido mucho, pues he debido erigirme en fiscal de camaradas mios de los que, además, soy amigo personal. Todo esto es muy grave", concluyo.

A HORA DAS RESPONSABILIDADES

"LA NACIÓN" no dia 23 de novembro de 1983 publicou, com o título acima o seguinte comentário editorial que reflete as repercussões políticas imediatas da publicação do Relatório.

Las derrotas políticas se pagan caro, pero, a veces, otorgan la posibilidad de un retorno. Las derrotas militares también tienen un precio muy alto, pero suelen ser más duras con los responsables.

Esta era, en el último día hábil de la semana, la impresión generalizada, tanto en los medios políticos como en los militares, al hablarse de los dos temas que acapararon la atención general: el eventual regreso de María Estela Martinez de Perón y la difusión del informe sobre el conflicto de las Malvinas.

La historia de los conflictos bélicos demuestra que son casi inexistentes las posibilidades de evitar sanciones para quienes condujeron al bando perdedor en el campo de batalla.

La guerra de las Malvinas es, según se está viendo, uno de esos casos. El revés político del peronismo podría ser el otro. En este terreno, también podría ocurrir que la presidenta del Partido Justicialista se decida por pedir una rendición de cuentas de lo actuado hasta las elecciones del 30 de octubre.

Sin embargo, el resultado final de este pedido no se vislumbra de manera clara, ni sus consecuencias resultan irreversibles.

Pena de muerte?

La filtración del informe de la comisión no hizo más que confirmar lo que en términos generales era conocido: que hubo una deficiente conducción política y militar durante el enfrentamiento con Gran Bretaña.

La espectacularidad que obtuvo su difución se debió de manera principal a que ese informe se manejó como secreto para la opinión pública.

Desde luego, también se sumó el impacto producido por la eventualidad de la aplicación de la pena de muerte para Leopoldo Fortunato Galtieri y Jorge Anaya. Pero —se pre-

guntaba en muchos círculos políticos—, ?alguien en la Argentina admite realmente la pena de muerte y está dispuesto a ordenar su ejecucion?

"Nosotros no tenemos esos conceptos. Para otros, esto puede ser habitual. Pero no para el radicalismo", afirmó un importante dirigente de ese partido, quien senaló que, en definitiva, "el informe lo tomamos como un asesoramiento y nada más".

Para ese mismo dirigente, el informe no deja en claro, por ejemplo, los motivos por los cuales se adoptó la decisión política de ir a las islas. "?Existía una presión intolerable sobre el gobierno? ?Era una manera de conseguir un respaldo político? ?Fueron víctimas de una conjura —improbable, por otra parte—, como dicen algunos?

Estas preguntas se las hacía un hombre del radicalismo, quien no descartó la posibilidad de una comisión bicameral para investigar el episodio y de que el ex canciller Costa Méndez sea convocado por el Parlamento.

"La decisión —dijo la fuente radical— de ir a la guerra no pasó por Costa Méndez. Pero él afirmó que sólo el Parlamento tiene atribuciones para juzgarlo y, tal vez, esto ocurra."

Aspectos jurídicos y políticos

Raúl Borrás, futuro ministro de Defensa, calificó al informe de dictamen de asesoramiento.

Com esas palabras, lo que está diciendo el próximo ministro de Defensa es que el informe no tiene, juridicamente, otro valor que el de un antecedente y que sirve como muchos otros que se pueden obtener.

El documento, por lo pronto, no prejuzga, por cuanto el Consejo Supremo, al que es remitido, tiene atribuciones tanto para absolver como para condenar a los militares allí mencionados.

Sin embargo, el punto importante de todo esto se produjo cuando aún el informe no había salido a luz, y ya estaba en manos de los comandantes en jefe. En efecto, el viernes 17 de este mes la Junta Militar tomó la decisión de juzgar sumariamente a Galtieri, Anaya, Lami Dozo y otros oficiales que participaron en las decisiones de la guerra por las Malvinas.

Es aquí donde el aspecto político comienza a tener gravitación. Porque de todas maneras, por cuestiones de procedimiento, la decisión final quedará en manos de Raúl Alfonsín, cuando ya sea presidente y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas.

?Comenzaría Alfonsín su gestión aplicando la pena de muerte contra altos oficiales? No parece fácil. "?Usted se imagina a uno de esos oficiales frente a un pelotón de fusilamiento? No creo que vaya a ocurrir así. Puedo imaginarme, eso sí, otro tipo de sanciones, pero no la pena de muerte", reflexionaba una fuente cercana al Ejército.

El anuncio sobre una reforma en este punto cambiaría, sin embargo, el panorama. Porque si se aprueba la modificación proyectada, el presidente de la República no necesitaria poner su firma para convalidar la decisión de los tribunales militares, con lo cual se le evitaría intervenir en la resolución final del problema, por lo menos en el orden estrictamente militar. Quedaría en pie, de todos modos, la facultad presidencial de indulto o conmutación de penas y, en ese caso, de cualquier manera, en los hechos habría un papel insoslayable del titular del Poder Ejecutivo.

Un aspecto que tampoco paso inadvertido es que la propia dureza de las sanciones pedidas en el informe establece, de por sí, ciertos limites. Por ejemplo, frente a una propuesta tan dura, resultaría más difícil para el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas concluir con una absolución o con penas leves.

Este panorama, que surge desde adentro de las propias Fuerzas Armadas, permite un margen de maniobra mayor a las próximas autoridades, en lo que se refiere a cuestiones militares. Después de todo, hay que recordar que Raúl Alfonsín fue uno de los pocos dirigentes políticos que siempre tuvo una actitud crítica con respecto a la guerra de las Malvinas."

RELATÓRIO DO EXÉRCITO (Informe Calvi)

Em face da repercussão nacional e internacional que teve a divulgação, pelas revistas e principais jornais de Buenos Aires, do Relatório da Comisión Interfuerzas (que deveria ter sido mantido em segredo), o Exército Argentino julgou necessário divulgar um relatório oficial sobre a **sua** *participação nas operações bélicas.*

Transcrevemos a seguir o resumo dos dois tomos do Relatório publicado em "La Prensa" de 3 de dezembro de 1983 (apareceu também no "Clarin" da mesma data) e no qual o Exército reconhece claramente "a falta de preparação militar para enfrentar uma guerra aberta" como a de Malvinas. Reproduzimos do **"Clarin"**, *para concluir,* **"El final de la batalla"** *tal como apareceu na edição de 3 de novembro.*

El informe oficial está expuesto en dos tomos, uno de ellos con el desarrollo de los acontecimientos y el segundo contiene —abreviaturas, anexos y fuentes bibliográficas. Los periodistas acreditados en el Comando en Jefe del Ejército y los corresponsales de guerra, fueron convocados para asistir ayer por la mañana a la entrega de ese informe y a la exposición que sobre el mismo efectuó el coronel Francisco Cervo, de la Jefatura III (Operaciones).

Reconocimiento oficial

En el informe oficial se señala que "Los cuadros y las tropas del Ejército Argentino no fueron nunca organizados, equipados e instruidos para enfrentar adversarios capacitados para emprender operaciones a nivel mundial" y admite que la estrategia se vio afectada por "el secreto impuesto a la operación inicial que mantuvo al Estado Mayor General del Ejército apartado de todo planeamiento, operacional o logístico".

Reconoce que "en algunos casos hubo improvisación en el alistamiento y despliegue de los efectivos" y puntualiza que el planeamiento de las acciones se vió afectado por "la asignación al Teatro de Operaciones, por razones de urgencia, de las tropas que tenían menor capccidad combativa para operar en el medio ambiente geográfico de Malvinas, cuando en el territorio continental permanecieron las tropas con aptitude especial de montaña más aptas para combatir en las condiciones climáticas de las islas".

Dice también que "los soldados argentinos carecían de la capacitación y equipos necesarios para combatir en el ambiente geográfico de las Islas Malvinas" y que "su instrucción y equipo correspondían a operaciones en la llanura o acciones con elementos mecanizados o motorizados".

Especifica que Gran Bretaña demonstró superioridad, entre otros aspectos, en el área naval, que le permitió "dominio total del mar" y con respecto a la superioridad aérea del Reino Unido, el informe dice que "ejerció verdadera influencia en la situación táctica" del Ejército. Estas causas que se señalan "le otorgaron al enemigo una movilidad tática superior, permitiéndole ejecutar operaciones terrestres durante el dia y durante la noche, sostenerlas logísticamente y ejecutar planes de engaño con satisfactorios resultados y excelente coordinación respecto de las operaciones principales.

"Esta capacidad adversaria, apoyada en la tecnología más costosa y avanzada del mundo, condicionó en forma permanente, la adopción de iniciativas por parte de la propia conducción, como también el desplazamiento de efectivos, con la rapidez, magnitud y oportunidad necesarias".

El acto

Se encontraba presidiendo el acto, el jefe del Estado Mayor General del Ejército, general de division Edgardo Néstor Calvi, y el secretario general de la institución, general de división Mario Piotti, así como el jefe del departamento de prensa del comando, coronel Juan M. Valentino, y colaboradores de ese departamento.

En primer término, el general Calví habló a los cronistas presentes para explicar detalles de las causas que dieron motivo al informe, y posteriormente el coronel Cervo también efectuó una explicación más extensa sobre el contenido del informe cuya presentación oficial se efectuó ayer y relata las operaciones efectuadas por los efectivos del Ejército. No hubo preguntas periodísticas.

El informe

El informe oficial fue aprobado por el comandante en jefe del Ejército el 7 de julio previéndose su difusión pública a partir del 20 de noviembre de 1983, una vez finalizada su impresión en el Instituto Geográfico Militar.

La tarea fue desarrollada por un equipo de oficiales superiores y jefes, a órdenes directas del jefe del Estado Mayor General, a lo largo de más de tres meses de estudio y evaluaciones de los elementos de juicio y documentos existentes, en particular la producida por la Comisión de Evaluación que presidió el general Calvi; los informes de unidades y comandos que participaron en acciones; diarios de guerra; documentaciones y publicaciones extranjeras y testimonios personales.

Se impuso el logro de una descripción objetiva, completa, documentada y veraz de los hechos, de tal modo que se pudiesen deducir tanto errores como aciertos sin dejarse de lado la mencion de acciones de valor propias de toda guerra y se espera que dicha veracidad, exenta de espectacularidad, facilite las ecuanimes conclusiones a que habrá de arribar el juicio sereno de la historia.

Después del 14 de junio de 1982, el Ejército realizo una profunda investigación y evitó difundir conclusiones prematuras, aun a costa de soportar en silencio comentarios, referencias o mención de hechos fuera de contexto.

Este documento no se superpone a las conclusiones de las ex CAERCAS (Comisión Malvinas), porque esta incursionó en ambitos politicos y estratégicos militares (nivel conjunto), mientras que el informe oficial del Ejército expone hechos a nivel táctico, específico de la fuerza.

En lo que respecta a las actuaciones que sustancia el Consejo Supremo delas Fuerzas Armadas, este documento —si los jueces así lo deciden— puede contituir un elemento de juicio mas a su disposición para utilizarlo en las tramitaciones legales.

En el informe se expresa además que "el Ejército Argentino desea saldar con este acto una deuda contraída con el puéblo argentino, que tan generosamente brindó su aporte a la gesta del 2 de abril de 1982, intentando demostrar que no disimula sus errores, que se esfuerza por superarlos y que sus hombres combatieron con su mejor voluntad, conocimiento y posibilidades. De sus filas también surgieron héroes que constituyen ejemplo y guia de las nuevas generaciones. Una derrota puede ser el germen de la victoria, si la fuerza del espiritu, el deseo de aprovechar las duras experiencias y la fe en la causa por la que se ha luchado, se acrecienta y consolida la fe del pueblo en sus combres de armas".

TOMO I

Aspectos generales

En este capítulo se exponen las bases generales y antecedentes que encuadran el desarrollo posterior del trabajo y se incluyen en él, conceptos orientadores que guiaron su preparación y estructura, aspectos relativos de la bibliografia: conclusiones sobre la influencia del ambiente geográfico complementada con una descripción de las islas en el Tomo II.

Se ofrecen elementos de juícío producto de las limitaciones del ambiente operacional, equipamiento, elaboración de planes y capacidad de las tropas.

Los capítulos posteriores

A continuación y en diversos capítulos, se incluyen los antecedentes y desarrollo del

operativo Rosario, que culminó con la recuperación de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, en una acción planificada por el comandante del V Cuerpo de Ejército, *general de división Osvaldo García, con la participación mayoritaria de medios de la Armada* Argentina, fuerzas del ejército y elementos de trasporte de la Fuerza Aérea.

Se mencionan todos los hechos posteriores a la recuperación, que impúsieron la modificación de los planes originales, como consecuencia de la reacción de Gran Bretaña, como ser la planificación de la defensa ante las modificaciones de la situación estratégica: refuerzos de efectivos terrestres y reestructuración del comando militar de las islas.

En el capítulo IV, se relatan los pormenores del alistamiento de los medios y su trasporte desde sus asientos de paz hasta el Teatro de Operaciones y se deduce el enorme esfuerzo que demandó a las unidades el pasaje inmediato de una situación de paz a la ejecución de operaciones en un ambiente geográfico desconocido: el gran despliegue de transportes: *los esfuerzos y privaciones que inclusive antes de su llegada al Teatro de Operaciones, debie*ron enfrentar los efectivos, como consecuencia de factores limitantes: la imposibilidad de completar el traslado del material, en especial equipos pesados, lo que influyó posteriormente en su capacidad operativa.

Combates iniciales

Detalla los combates desarrollados desde el 1º de mayo de 1982, hasta el 22 de mayo del mismo año, oportunidad en la cual los ingleses logran consolidar la cabeza de playa en San Carlos. Entre otros aspectos importantes, se mencionan características de la estrategia que adopta Gran Bretaña para la ejecucion de sus operaciones: estudios y apreciaciones del *comando militar argentino para la defensa del extenso litoral y combates de la pequeña* fracción del teniente primero Esteban, contra el poderio de la flota de desembarco.

En la batalla de Darwin—Goose Green, se citan especialmente las apreciaciones y medidas adoptadas por las fuerzas argentinas para operar sobre San Carlos, hasta la caída de Goose Green: acciones posteriores en el campo de detencion y estudio comparativo sobre el potencial de fuerzas inglesas y argentinas.

Puerto Argentino

En este extenso capítulo se relatan los acontecimientos inmediatos y el desarrollo de los combates finales de Puerto Argentino, con gráficos y detalles aclaratorios, culminando *con la situación final que inducen al comandante argentino a pactar el cese de fuego.*

Continua el informe con el empleo de medios de combate, el gobierno militar en Islas Malvinas y las actividades posteriores al 14 de junio de 1982, en los distintos campos de detención hasta el regreso de las tropas al territorio continental.

En el Tomo II, algunos documentos dada su clasificación de seguridad actual, sólo se mencionan en forma general y se describen las características del ambiente geográfico.

También se incluye la resolución del comandante en jefe del Ejército, teniente general Nicolaides, con la aprobación del informe oficial y la orden de difundirlo en la institución.

En las reflexiones finales del informe, se admite que el desenlace del conflicto fue natural consecuencia de diversos aspectos en que los ingleses demonstraron superioridad y se reconoce que la derrota, también se debió a "la capacidad de los mandos tácticos ingleses y el valor y adiestramiento de sus tropas".

Se dice que los combates y la derrota argentina se produjo "sin menoscabo alguno del honor militar".

FINAL DA BATALHA E RENDIÇÃO

Cuando detalla las operaciones sobre Puerto Argentino, que culminaron con la rendicción de las tropas argentinas, el Informe Calvi pone de manifiesto que los ingleses entre fines

de mayo y el diez de junio efecutaron constantes bombardeos navales nocturnos entre las once de la noche y las tres de la mañana.

Además la artillería terrestre incursionaba diariamente sobre las tropas argentinas aprovechando que tenía mayor alcance. El informe también destacó que los ingleses realizaban intensos desplazamientos nocturnos en helicópteros poniendo de manifiesto "un alto grado de movilidad e iniciativa en las acciones".

Los británicos también realizaban "permanentes acciones de infiltración e intentos de desembarco nocturnos, reales, o simulados, sobre distintos sectores del dispositivo defensivo, manteniendo latente el peligro de ataque, no solo desde el Oeste, sino también desde el Sur y el Norte, a través de operaciones anfíbias o aerotransportadas".

Entre otras acciones de las tropas del Reino Unido en esos días el informe dijo que se efectuó un "relevamiento detallado del dispositivo defensivo (argentino) a través de la ejecución de los fuegos, acciones ofensivas limitadas, reconocimientos aerofotográficos y empleos de medios de alta tecnología para lograr la detección y adquisición de blanos".

Asimismo, los ingleses recurrieron "al empleo de medios técnicos de avanzada para producir serias y frecuentes interferencias en las comunicaciones propias y gran capacidad para interferir y engañar a los propios radares".

Como consecuencia de esas acciones los británicos lograron "incrementar el desgaste de las tropas de la defensa", "eliminar casi totalmente la capacidad de apoyo aerotáctico local, mantener casi permanentemente fuera de operación al aeropuerto de Puerto Argentino" y "completar su apresto para el ataque masivo sobre la posición".

También lograron los británicos "mantener a las fuerzas argentinas aferradas por el fuego terreste, aéreo y naval, pendientes de un posible desembarco sobre las playas al sur de la posición, aun lanzando fracciones de la infantería de cierta magnitud en operaciones de objetivo limitado".

El informe destaca que el 14 de junio el comandante de las tropas en Malvinas analiza la situación en que estaban sus efectivos y los del enemigo, y llega a la conclusión de que "no existen posibilidades de éxito y que la continuación de las operaciones produciría un sacrifício inútil de preciosas vidas humanas".

De acuerdo con esa evaluación, Menéndez resuelve poner en conocimiento del entonces comandante en jefe, general Leopoldo Galtieri, y de la Junta Militar, que la situación es "crítica" desde el punto de vista "táctico y logístico" y que "la probable evolución de la situación que determinará la segura derrota en un lapso no mayor de 24 horas".

Agregó, además, que "dada la falta de espacio y de cubiertas y el dominio por parte del enemigo de las alturas circundantes, el mar y el aire, puede esperarse un número elevado de bajas sin que esa pérdida de vidas humanas posibilite una solución favorable de la situación".

A mediodia se produjo el siguiente diálogo por demás ilustrativo entre Galtieri y Menéndez:

"Lleve la gente para adelante"

Al mediodía, Menéndez recibió de Galtieri un mensaje donde se le hace saber que "se debe resistir y actuar ofensivamente ("hay que sacar a la gente de los pozos para adelante y no para atrás"), que los ingleses también con seguridad están agotados" y "que es imposible aceptar en esa situación la resolución 502 de la Organización de Naciones Unidas".

Ante ello Menéndez resolvió insistir en su concepto haciendo presente "que no es posible llevar a cabo las acciones que se le indican". Galtieri responde entonces que "se encuentra muy lejos de Malvinas como para poder concretar la gravedad de la situación que se expone" y que "el general Menéndez que es el comandante conoce sus responsabilidades y las ejercerá plenamente tal cual ocurre desde hace dos meses".

El informe destaca que la conversación fue escuchada por los generales Oscar Jofré y Omar Parada, el brigadier Héctor Castellanos y el contralmirante Otero.

Posteriormente arribó al lugar donde estaba Menéndez, el capitán de navío Barry Hussey, quien recibió una comunicación inglesa en la cual "se efectúan consideraciones sobre la bravura de las tropas argentinas en el combate"; "se efectúan consideraciones sobre las posibilidades de resistir y el elevado e innecesario gasto de vidas humanas que impondrá la reiniciación de los combates".

También se invita a Menéndez a mantener conversaciones concertando previamente el cese del fuego, la que se lleva a cabo a las cuatro de la tarde.

La Junta Miliar autorizó posteriormente esa reunión pero con la salvedad de que "no debe aceptarse ninguna imposición que signifique un compromiso político para el gobierno argentino".

El arreglo que alcanza Menéndez incluye, de acuerdo con el relato del Ejército, que las unidades argentinas conservarián sus banderas; que el retorno al continente podría realizarse en buques argentinos y que la ceremonia donde se firmaría el acuerdo, "sería absolutamente reservada y sin la presencia de periodistas".

Se narra en el documento que Menéndez tachó la palabra incondicional que estaba en el documento redactada por los ingleses y "que no está dispuesto a aceptar ese término, cualquiera fuese el precio a pagar" y que "el general Jeremy Moore pondera el valor con que se han batido nuestras tropas".

En el acuerdo firmado se pacta que "los ofiiales argentinos conservarán sus armas hasta el momento de la partida de Puerto Argentino" y que la evacuación comenzará el 15 de junio.